

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

El federalismo en México tras la transición a la democracia

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Carlos Galeana Caballero

DIRECTORA

Leticia M. Ruiz Rodríguez

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

EL FEDERALISMO EN MÉXICO TRAS LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Doctorando

JUAN CARLOS GALEANA CABALLERO

Director de la Tesis

LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2017

A mis padres y hermano

Agradecimientos

Antes de nombrar a todas las personas importantes que han formado parte de este periodo profesional, quiero agradecer al gran arquitecto del universo por permitirme realizar un nuevo grado académico y asimismo coincidir con tantas personas valiosas durante estos tres años de estudios. Comprometiéndome con él para devolver a la sociedad cada una de las lecciones aprendidas.

En primer lugar quiero agradecer a la Dra. Leticia M. Ruiz Rodríguez, por su gran apoyo, que tantas veces ha ido más allá del estricto deber profesional de la dirección de una investigación. Su tiempo, consejos y esfuerzo, son las bases en las que he apoyado mi trabajo de investigación. No puedo dejar de mencionar el impulso y recomendaciones que en diferentes partes de este trabajo y estancia en Madrid, han aportado diversas personas importantes, como mi padre académico canario, pues sin duda alguna es parte fundamental de esta historia; también al Dr. Salvador Rogelio Ortega Martínez y la Dra. Rosa Icela Ojeda Rivera, por enseñarme, aconsejarme y empujarme para realizar el doctorado, pues sus palabras y confianza fueron bases sólidas para seguir adelante en este periodo académico; igualmente a mi amiga la Lic. Rosario Maritza Isabel Vergara, no solo por acompañarme y brindarme su amistad sincera en estos tres años, sino también por su tiempo, consultas y colaboración; asimismo al Dr. Silvestre Licea Dorantes, por su ayuda e inigualable amistad; además agradezco al rector de la Universidad Autónoma de Guerrero, el Dr. Javier Saldaña Almazán, y al director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, el Dr. Raúl Fernández Gómez, instituciones en las cuales cursé la maestría en Ciencia Política, por sus grandes enseñanzas y apoyos para continuar mis estudios; e igualmente, al Lic. Carlos Magdaleno Altamirano Pineda, por su respaldo y aportación. También quiero agradecer a mis padres, Juan Carlos Galeana Venegas y Laura Caballero Rodríguez, por ser mi mayor ejemplo a seguir y respaldarme en todos los proyectos que inicio, pues sin su amor, soporte y fuerza no lograría finalizar mis metas; y asimismo a mi amado hermano, Victor Andres Galeana Caballero, por ser mi aliento e inspiración de buen ejemplo, pues es el mejor obsequio que mis padres pudieron darme en esta vida.

Un especial reconocimiento para mi valiosa y bendecida familia, Jorge García García, Hilda Patricia Robles Galeana, Patricio García Robles, † Salvador Galeana Navarrete, María Elena Venegas Vergara, Angélica Galeana Venegas, Jack Weichhard, Angélica Maldonado Galeana, Luis Miguel Galeana Venegas, María Fernanda Galeana Berber,

Miguel Antonio Caballero Romero, María del Carmen Rodríguez López, Juan Luis Sotelo Alemán, Lourdes Caballero Rodríguez, Juan Luis Sotelo Caballero, Alejandro Sotelo Caballero, Abril Didetzi Damián Sotelo, Oscar Sotelo Caballero, Dora Estephanie Herrera Pintos, Alberto López Vizcarra, Carmen Beatriz Caballero Rodríguez, Carmen Beatriz López Caballero, José Abraham Mendivil Sánchez, Diana Alejandra López Caballero, Miguel Antonio Caballero Rodríguez, Zaira Avendaño Pérez, Zaira Caballero Avendaño, Carmen Elisa Caballero Avendaño, Miguel Antonio Caballero Avendaño y Benjamín Caballero Avendaño, por el apoyo incondicional que todos me brindaron. Sus bendiciones y su presencia física y electrónica, ayudaron a sentirme acompañado y respaldado durante estos arduos años de trabajo. Y de igual manera para mis amigos, Jorge Antonio Nava Pérez, Giorgiana Ramos Bernal, Karla Gema Huerta Albarrán, Humberto Michael Díaz Vega, Dusali Marvely Galindo Dircio, Cinthya Mendoza Romero, Hugo Alejandro Eugenio Baños y Simon Quiñones Orozco, pues son la familia que pude elegir en esta época y fueron oxígeno puro en los tres años de estudio. Mi agradecimiento sincero por confiar y acompañarme a lo largo del doctorado. Todas y todos ustedes forman parte de mi crecimiento y madurez intelectual, que hoy se ve reflejado con la culminación de un nuevo grado académico.

Índice general

Índice de cuadros	vii
Índice de abreviaturas.....	viii
<i>Abstract: Federalism in Mexico after the transition to democracy</i>	<i>x</i>
Resumen: El federalismo en México tras la transición a la democracia	xv
Introducción	xx
Capítulo I. Marco teórico.....	1
I. 1. Conceptos de federalismo.....	2
I. 2. Enfoques del federalismo	8
I. 2. 1. Antecedentes históricos del federalismo. La construcción histórica de los enfoques	9
I. 2. 2. Histórico-Politológico.....	15
I. 2. 3. Jurídico-Constitucional	21
I. 3. El federalismo moderno.....	25
I. 3. 1. Elementos del federalismo.....	28
I. 3. 2. Modelos funcionales del federalismo	51
I. 3. 3. Los fines del federalismo	53
Capítulo II. El desarrollo histórico del federalismo mexicano: De la Independencia a la estabilidad del partido hegemónico	57
II. 1. Antecedentes del federalismo mexicano	57
II. 2. Teorías sobre el nacimiento del federalismo mexicano	70
II. 2. 1. Influencia norteamericana	71
II. 2. 2. Herencia española.....	73
II. 2. 3. La combinación perfecta de la Constitución de los Estados Unidos y la de Cádiz.....	75

II. 3. Constitución de 1824: El nacimiento del federalismo mexicano.....	76
II. 4. Constitución de 1857: La restauración del sistema federal.....	85
II. 5. Constitución de 1917: Continuidad y fortalecimiento del Estado federal	95
II. 5. 1. El Gobierno del partido hegemónico: La fuerza centralizadora presidencial	99
Conclusiones	106
Capítulo III. La liberalización política en el Estado federal mexicano	111
III. 1. Concepto	112
III. 2. Liberalización política en México: El camino hacia la democracia	117
III. 2. 1. El dominio de la liberalización del partido hegemónico: Continuidad y legitimidad del régimen.....	120
III. 2. 2. El descontrol del proceso de liberalización.....	122
III. 3. Elección federal de 1988: El asalto de la oposición en el escenario político mexicano	130
III. 3. 1. Baja California: Primer Entidad federativa con transición democrática.	141
III. 3. 2. Las excesivas facultades metaconstitucionales del presidente de la República.....	146
III. 4. La ruptura insostenible del PRI: Oportunidad perfecta hacia la transición democrática federal.....	151
III. 4. 1. Distrito Federal: El acceso de la izquierda que genera pluralidad en el mapa político mexicano	159
III. 4. 2. El desafío de los gobernadores frente al tradicional presidencialismo ...	162
Conclusiones	166
Capítulo IV. El federalismo mexicano tras la transición a la democracia	173
IV. 1. La conjura hacia un nuevo federalismo	174
IV. 2. Los primeros Gobiernos federales de la transición.....	178

IV. 2. 1. El Gobierno del cambio	178
IV. 2. 1. 1. Pluralismo y nuevas relaciones intergubernamentales	186
IV. 2. 1. 2. Descentralización fiscal.....	192
IV. 2. 1. 3. El conflicto de Fox con López Obrador	196
IV. 2. 2. 2006: La consolidación de la democracia	201
IV. 2. 2. 1. Otra reforma electoral para enmendar los errores del pasado	206
IV. 2. 2. 2. La Guerra contra el narcotráfico: Injerencia o coordinación obligada	209
IV. 3. Efectos de la transición democrática en el federalismo mexicano	216
IV. 3. 1. Mapa político nacional.....	217
IV. 3. 2. Conferencia Nacional de Gobernadores	220
IV. 3. 3. Congreso de la Unión.....	230
Conclusiones	233
Conclusiones generales.....	237
Bibliografía.....	243

Índice de cuadros

Cuadro 1.- Modelos funcionales del federalismo	52
Cuadro 2: Modelos funcionales del federalismo mexicano desde antes de su nacimiento hasta la época de partido hegemónico	108
Cuadro 3: Mapa político de las Entidades federales conforme a las elecciones para gobernador (1979-1985).....	126
Cuadro 4: Modelos funcionales del federalismo mexicano desde la liberalización política hasta la primera transición democrática federal	171
Cuadro 5: La alternancia en las Entidades federales de México (1988-2012)	220
Cuadro 6: Entidades federales fundadoras de la Asociación Nacional de Gobernadores.	222
Cuadro 7: Entidades federales fundadoras de la Conferencia Nacional de Gobernadores.	227
Cuadro 8: Composición de la Cámara de Diputados Federal (1988-2012).....	231
Cuadro 9: Composición del Senado de la República (1988-2012)	232
Cuadro 10: Modelos funcionales del federalismo mexicano después de la primera transición democrática federal.....	235

Índice de abreviaturas

AFI	Agencia Federal de Investigación
ANAGO	Asociación Nacional de Gobernadores
CENCA	Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos
COCOPA	Comisión para la Concordia y la Pacificación
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CFE	Comisión Federal Electoral
CNC	Confederación Nacional Campesina
CTM	Confederación de Trabajadores de México
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDN	Frente Democrático Nacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MC	Movimiento Ciudadano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido Alianza Social
PCD	Partido Centro Democrático
PCM	Partido Comunista de México
PDM	Partido Democrático Mexicano
PDS	Partido Democracia Social
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores

PANAL	Partido Nueva Alianza
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PPS	Partido Popular Socialista
PSD	Partido Social Demócrata
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RIG's	Relaciones Intergubernamentales
TRIFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Abstract: Federalism in Mexico after the transition to democracy

The aim of this research is to describe the impact of the transition to democracy in Mexican federalism and to compare the development of federalism before and after the first transition of the federal government. Similarly, intergovernmental relations and the decentralization of federal and state government are detailed as well as the organization and realization of collaborative activities done in order to carry out the agenda's program in conjunction. Also described are the various organizations that have arisen or have been transformed after said democratic transition, strengthening Mexican federalism.

What is the impact of democratic transition in the Mexican federal system? How did intergovernmental relations and decentralization in Mexican federalism develop before and after the federal democratic transition? These are the questions that guide our research. To answer these questions two hypotheses were formulated. The first is that the transition to democracy in Mexico involved the transformation of a formal federalism to a substantive federalism, thanks to a new territorial political map, a congress enriched by diversity and the birth of new institutions under federal principles, case in point CONAGO. The second indicates a greater role of the state executive, of the detriment of the presidential figure and the meta- constitutional powers, implying a gradual evolution of intergovernmental relations and decentralization of powers between the federal and state government.

To check the theoretical assumptions the diachronic comparative method was utilized to analyze the evolutionary process of federalism in Mexico before and after the transition to democracy, basing itself on Friedrich's theory of federalizing process, which is understood as social, historical, political and cultural in which the federal system transforms according to the news and events of each era. The diachronic comparative study focuses on the Progressive development of federalism, mainly studying the effects of democratic transition in the federal system, as well as the decentralization of powers and intergovernmental relations between the Federation and federal entities during the two pre and post- presidential terms of the first democratic transition of the federal government in 2000. However we must also examine the extended period prior to the presidential terms of Carlos Salinas and Ernesto Zedillo, which expands from the very birth of the Mexican Nation through its various constitutional changes that modified their governance structure and concluded in the 1917 Constitution, until the period of hegemonic political government, highlighting the liberalization years that assisted in

inducing the first democratic transition in the federal government. Examining this period will help us understand the current Mexican federal system, showing that the actual establishment of democracy in the country has strengthened and reactivated federalism in Mexico.

In this study federalism is understood through two main approaches, historical political and legal constitutional, defining both respectively as the evolutionary process where federalism begins under certain conditions, developing gradually in the temporal context of each nation, having as the main virtue the demonstration of the reality of the federal state, without this representing any importance to the country's political constitution, since this will grant legal formality and certainty to federalism. The other vision considers federalism as a form of State legally consolidated in the constitution of each nation and primarily focuses on the study and reflection of the rules, which govern it. For purposes of this investigation the two approaches are fused as this allows us to study federalism in a more objective way.

In this thesis a historical tour prior to the form of birth of a federalism in Mexico is made, beginning in the new Spain era when Miguel Ramos Arizpe tried to implement Federalist ideas in the constitution of Cadiz in order to reclassify the land of America which when they failed and subsequently independence was achieved, were imposed in the new nation, being formally integrated by said politician in the maximum legislation of 1824. Since then, he had to overcome various transformation due to the seizure and instability that the country was as this supreme law would be superseded by constitutional bases that made the regime centralist, only to later return to the federal regime replacing the previous one with the Constitution of 1857 and in turn, the Constitution of 1917. During this extended period federalism was characterized as dynamic and dual, until the government was centralized but upon returning to the federal system it became a centralized, dual, cooperative, decentralized, and coercive federalism exposing the constant evolution of Mexican federal system which was adapted to every era that the country lived in until the Mexican Revolution.

After this social conflict the post-revolutionary period was characterized by constant centralizing force exercised by the federal executive on duty, structured as a system in which the maximum power and absolute authority lay in the hands of the president, preventing federalism from subsisting formally. Since the creation of the hegemonic party years after the Mexican revolution, the dependence and insubordination of states and municipalities in charge of the center increased gradually almost reaching

completion, nullifying intergovernmental relations and the decentralization of the state. The concentration of power of the hegemonic party caused the Mexican federal system to once again transform remarkably, as it went from being a decentralized federalism too coercive one, ending its decline in a centralized federalism, due to the years in which the constitution was considered worthless in terms of federalism. it should be emphasized that in a weak party system as the one presented in Mexico at that time where democracy did not exist, and the elections were not competitive, federalism remained inert or even non-existent since the lack of local ownership and center party's diversity and of the federative entities made the political dynamism of decentralization inoperative and the intergovernmental relations between the Federation and the integrated entities.

But when the political liberalization process was implemented in the country in order to establish and consolidate democracy in Mexico, the system again transformed significantly from a coercive model to dynamic one and a centralized federalism to a decentralized or federalism. The political reforms implemented since 1977 fomented party diversity and the participation of social expressions that were not considered within the Mexican political system, favoring the appeasement of violent demonstration that emerged. In addition to this, political parties were introduced in all public spaces because democracy brought about the transition of power in the three levels of the government, achieving its maximum expression with the federal democratic transition.

However, the fundamental moment for federalism in Mexico started two presidential terms before the federal transition, as in the administration of Carlos Salinas the transformation of the national political map dominated by the PRI began, being promoted by the federal executive mentioned, as he granted his consent to the opposition, which in this case was PAN, to achieve historic victories in the governorships of Baja California, Guanajuato and Chihuahua. During the Zedillo administration the evolution of political Geography with the integration of State administrations from the PRD continued as this would conquer important entities like Mexico City, Zacatecas, Tlaxcala and Baja California Sur. these changes led to decentralize power and transform intergovernmental relations between state and federal governments as for the first time there was interaction between governments of different parties, which would negotiate different political interests. In addition to the above, the Federal legislature would gradually change the integration of its legislators after 1988,

the opposition parties in the Congress becoming increasingly competitive as well as the republic's senate.

The conditions to revive federalism in the country were being externalized increasingly as the state executive began to have greater prominence in the national agenda, being that not only those from the opposition would demand President Zedillo further consideration but also PRI's own supporters would rebel against their traditional subservience. This helped to generate a new partnership that will bring governors together to improve coordination and to harmonize the relationship between the Federation and themselves, respecting and strengthening the federal system governing the country. Unfortunately, and before the nearby federal election, the ANAGO could only be established by federal entities managed by the PRD as the PAN in the PRI would be suspicious of the purpose of it but it would be the formal initiate of states to revive federalism in Mexico.

However, with the long-awaited federal democratic transition in 2000 achieved, the situation of Mexican federalism would have a momentous turn considering that not only would it be the first time that a different party than the PRI achieved the presidency of the Republic, but it would also be the first time that the Federal Executive would be forced to negotiate with the legislative opposition to obtain a large number of votes and discard the reforms proposed by his government. As for the national political geography the transformation was deeper since the party that held the presidency of the Republic ceased to manage most of the governorships and municipalities, prompting new Regional protagonists where previously there was uniformity and submission to the wishes of the Federal Executive. Such local relevance stimulated renewal in intergovernmental relations between them and the Federation as well as to decentralize greater authorities and powers, finding the birth of CONAGO as the perfect way to enforce federalism in the country. The transition to democracy had greatly affected the Mexican federalism because as we saw with the three examples mentioned in the previous lines, the country would suffer major changes in its political system marking a prominent difference in the before-and-after said transition.

Considering the above we conclude that we proved our hypothesis as the transition to democracy in Mexico involved the transformation from a formal federalism to a substantive federalism thanks to a new territorial political map, a congress enriched by diversity and the birth of new institution governed under Federal principles. In a similar manner we also demonstrate the secondary hypothesis, finding in CONAGO

confirmation of the manifest, because due to the new role of the state executive, in detriment of the presidential figure and the meta Constitutional Powers, a progressive evolution of intergovernmental relations and of the decentralization of powers between the federal government and state government was encouraged.

Resumen: El federalismo en México tras la transición a la democracia

El objetivo de la presente investigación es describir el impacto de la transición a la democracia en el federalismo mexicano, así como comparar el desarrollo del federalismo antes y después de la primera transición en el Gobierno federal. De igual forma se detallan las relaciones intergubernamentales y la descentralización del Gobierno federal y los estatales, así como los trabajos en conjunto realizados y su organización para llevar las agendas con programas en común; también se identifican las diferentes organizaciones que han surgido o se han transformado después de dicha transición democrática, fortaleciendo el federalismo mexicano.

¿Cuál es el impacto de la transición democrática en el sistema federal mexicano?, y ¿cómo se desarrollaron las relaciones intergubernamentales y la descentralización en el federalismo mexicano, antes y después de la transición democrática federal?, son los cuestionamientos que guían nuestra investigación. Para responder las preguntas planteadas se formularon dos hipótesis, siendo la primera de éstas, que la transición a la democracia en México implicó el paso de un federalismo formal a un federalismo sustantivo, gracias a un nuevo mapa político territorial, a un Congreso de la Unión enriquecido por la diversidad y al nacimiento de nuevas instituciones regidas bajo principios federales, siendo un claro ejemplo de ello la CONAGO; mientras que la segunda indica que hay un mayor protagonismo de los Ejecutivos estatales, en detrimento de la figura presidencial y sus facultades metaconstitucionales, lo que implicó una progresiva evolución de las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades entre el Gobierno federal y los estatales.

Para comprobar estos supuestos teóricos, se siguió el método comparativo diacrónico, analizando el proceso evolutivo del federalismo en México antes y después de la transición a la democracia. Basándonos en la teoría de Friedrich sobre el *federalizing process*, el cual entiende al mismo como un proceso social, histórico, político y cultural, en el que se transforma el sistema federal conforme a las necesidades o acontecimientos de cada época. El estudio comparativo diacrónico se enfoca en el desarrollo progresivo del federalismo, estudiando principalmente los efectos de la transición democrática en el sistema federal, así como la descentralización de facultades y las relaciones intergubernamentales entre la Federación y las Entidades federales durante los dos sexenios anteriores y posteriores a la primera transición democrática del Gobierno federal en el año 2000. Sin embargo, también debemos de examinar el extenso periodo anterior a los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el cual comprende desde el

mismo nacimiento de la nación mexicana, pasando por sus diversas transformaciones constitucionales que fueron modificando su estructura de Gobierno y que finalmente concluyó en la Constitución de 1917, hasta el periodo de régimen del partido hegemónico, destacando los años de liberalización política que ayudaron a generar la primera transición democrática en el Gobierno federal, ya que nos auxiliará en la comprensión de la actualidad del sistema federal mexicano, demostrándonos con ello que el establecimiento real de la democracia en el país ha fortalecido y reactivado al federalismo en México.

En este estudio, el federalismo es entendido bajo dos enfoques principales, ya sea el histórico-político y el jurídico-constitucional, definiendo a ambos respectivamente como el proceso evolutivo, donde el federalismo inicia bajo ciertas condiciones, desarrollándose paulatinamente en los contextos temporales de cada nación, teniendo como principal virtud la demostración de la realidad que vive el Estado federal, sin que esto signifique una nula importancia a la Constitución política del país, pues será ésta la que otorgue formalidad y certeza jurídica al federalismo. En cuanto a la otra visión señalada, versará en considerar al federalismo como una forma de Estado, al consolidarse jurídicamente dentro de la Carta Magna de cada nación, enfocándose principalmente en el estudio y reflexión de las normas que la rijan. Y para efectos de esta investigación, son fusionados los dos enfoques, ya que esto nos permite estudiar el federalismo de una manera más objetiva.

En esta tesis, se hace un recorrido histórico previo al nacimiento formal del federalismo en México, iniciando en la época de la Nueva España cuando Miguel Ramos Arizpe intenta implantar ideales federalistas en la Constitución de Cádiz, con el fin de recategorizar las tierras de América, las cuales al fracasar y lograda posteriormente la independencia, fueron impuestas en la nueva nación, siendo formalmente integradas por el mencionado en la legislación máxima de 1824. A partir de entonces, tuvo que sortear diversas transformaciones por la convulsión e inestabilidad con la que se encontraba el país, pues dicha ley suprema sería suplantada por las Bases Constitucionales que convertían el régimen en centralista, para posteriormente volver al régimen federal, sustituyendo a la anterior con la Carta Magna de 1857, y esta a su vez por la Constitución de 1917. Durante este prolongado periodo, el federalismo mexicano se caracterizó por ser dinámico y dual, hasta el momento en que se centralizó el gobierno, pero al retomar el sistema federal se transformó en federalismo centralizado, dual, cooperativo, descentralizado y coactivo, exponiendo la constante evolución del sistema

federal mexicano, el cual se fue adaptando a cada época que vivía el país hasta llegar a la Revolución mexicana.

Después de dicho conflicto social, el periodo posrevolucionario se caracterizó por la constante fuerza centralizadora ejercida por el Ejecutivo federal en turno, estructurada como un sistema en el que el poder máximo y la autoridad absoluta se encuentran en manos del presidente de la República, haciendo que el federalismo no pudiera subsistir formalmente. Desde la creación del partido hegemónico, años después de la Revolución mexicana, la dependencia y subordinación de los Estados y municipios al mandato del centro aumentó gradualmente hasta llegar a casi su totalidad, nulificando las relaciones intergubernamentales y la descentralización del Estado. La concentración de poder del partido hegemónico provocó que nuevamente el sistema federal mexicano tuviera destacables transformaciones, pues pasó de ser un federalismo descentralizado a uno coactivo, terminando su retroceso en un federalismo centralizado, pues algunos años simplemente se consideró como letra muerta lo establecido en la Constitución en materia de federalismo. Cabe subrayar que en un sistema de partido endeble como el que se presentó en México en esa época, donde la democracia no existía y las elecciones no eran competitivas, el federalismo se mantuvo inerte o hasta inexistente, ya que la falta de protagonismo local y diversidad partidista del centro y de las Entidades federativas, hacía inoperante el dinamismo político de la descentralización y las relaciones intergubernamentales entre la Federación y las Entidades integrantes.

Pero al implementarse el proceso de liberalización política en el país, con el fin de establecer y consolidar la democracia en México, el sistema federal volvió a transformarse de manera importante, pasando de un modelo de federalismo coactivo a uno dinámico, y asimismo de un federalismo centralizador a uno descentralizador. Las reformas políticas implementadas desde 1977, fomentaron la diversidad partidista y la participación de expresiones sociales que no se sentían consideradas dentro del sistema político mexicano, favoreciendo el apaciguamiento de manifestaciones violentas que iban surgiendo. Además de esto, los partidos políticos se fueron introduciendo en todos los espacios públicos, pues la democracia trajo consigo la transición de poderes en los tres niveles gobierno, logrando su máxima expresión con la transición democrática federal.

No obstante, el momento fundamental para el federalismo en México inició dos sexenios antes a la transición federal, pues en la administración de Carlos Salinas comenzó la transformación del mapa político nacional dominado por el PRI, siendo

fomentado por el mencionado Ejecutivo federal, ya que otorgó su anuencia a la oposición, que en este caso fue al PAN, para lograr victorias históricas en las gubernaturas de Baja California, Guanajuato y Chihuahua. Mientras que en la administración de Zedillo, se continuó la evolución de la geografía política con la integración de administraciones estatales provenientes del PRD, pues éste conquistaría importantes Entidades como el Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur. Estos cambios indujeron a descentralizar las facultades y transformar las relaciones intergubernamentales entre los Gobiernos estatales y el federal, pues por primera vez interactuarían administraciones de diferente partido, los cuales negociarían intereses políticos distintos. Sumado a lo anterior, el Poder Legislativo federal cambiaría paulatinamente la integración de sus legisladores a partir de 1988, haciéndose cada vez más concurrentes los partidos de oposición en la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Las condiciones para reactivar el federalismo en el país se fueron externando cada vez más, pues los Ejecutivos estatales comenzaron a tener mayor protagonismo en la agenda nacional, ya que no solo los provenientes de la oposición exigirían al presidente Zedillo mayores consideraciones, sino también los propios partidarios del PRI se rebelarían ante su tradicional subordinación. Esto ayudó a generar una nueva asociación que aglutinara a los Ejecutivos estatales para mejorar la coordinación y armonizar la relación entre la Federación y los mismos, respetando y fortaleciendo el sistema federal que rige el país. Por desgracia, y ante los comicios federales cercanos, la ANAGO solo pudo constituirse por Entidades federales administradas por el PRD, pues el PAN y el PRI desconfiarían de los fines de la misma, pero sería el inicio formal de los Estados por reavivar el federalismo en México.

Ahora bien, lograda la tan ansiada transición democrática federal en el año 2000, la situación del federalismo mexicano daría un giro trascendental, pues no solo por primera vez un partido diferente al PRI lograría la Presidencia de la República, sino también sería la primera ocasión que el Ejecutivo federal se vería obligado a negociar con la oposición legislativa para obtener un gran número de votos a favor y sacar las reformas planteadas por su Gobierno. En cuanto a la geografía política nacional, la transformación fue más profunda, pues el partido político que ostentaba la Presidencia de la República dejó de administrar la mayoría de las gubernaturas y municipios del país, incitando nuevos protagonismos regionales donde antes había uniformidad y sumisión ante los deseos del Ejecutivo federal. Dicha relevancia local estimuló a

renovar las relaciones intergubernamentales entre los mismos y la Federación, así como descentralizar mayores facultades, encontrando en el nacimiento de la CONAGO la vía perfecta para hacer valer el federalismo en el país. La transición a la democracia había afectado en gran medida al federalismo mexicano, pues como lo vimos con los tres ejemplos mencionados en anteriores líneas, el país sufriría cambios trascendentales en su sistema político, marcando una acentuada diferencia en el antes y después de la mencionada transición.

Considerando lo anterior, concluimos que la transición a la democracia en México implicó el paso de un federalismo formal a un federalismo sustantivo, gracias a un nuevo mapa político territorial, a un Congreso de la Unión enriquecido por la diversidad y al nacimiento de nuevas instituciones regidas bajo principios federales. Y asimismo encontrando en la CONAGO la confirmación de lo manifestado, pues debido al nuevo protagonismo de los Ejecutivos estatales, en detrimento de la figura presidencial y sus facultades metaconstitucionales, se fomentó una progresiva evolución de las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades entre el Gobierno federal y los estatales.

Introducción

“Una sociedad de sociedades, que hacen una nueva, que puede crecer por unión de nuevos asociados” (Montesquieu, *Del’esprit des lois*, Seconde partie, Livre IX, Chapitre I)

Las diversas reflexiones sobre el federalismo, han producido el desarrollo de varias teorías a lo largo de los años, pudiéndola entender como un proceso histórico, como una forma de gobierno, como un tipo de Estado o como una organización social, según la perspectiva que se tenga, ya sea politológica, económica, sociológica, cultural o legal, ayudando a contribuir al concepto que actualmente conocemos. Desde su concepción etimológica, proveniente del latín *foedus*, el término federal significa alianza, unión, pacto, acuerdo o asociación, por lo que la noción de federalismo puede entenderse como un arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales, llámense Estados, provincias o territorios independientes o federados, los cuales participan en un pacto que se legitima en la Constitución (Baca, 2000: 238). Basándose en el concepto etimológico, Elazar (1990: 24-25) expresó que el federalismo implicaba asociación establecida y regulada por una alianza, cuyas relaciones internas reflejan una especial actitud tendente a compartir, que debe prevalecer en los integrantes, al tiempo que debe subsistir el reconocimiento mutuo de la integridad de cada uno de ellos y el propósito de fomentar el sentimiento de unidad entre los mismos. Por su parte, Faya (1988) define al federalismo como la asociación, agrupación o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica, uniéndose con la finalidad de lograr objetivos comunes en la que solo juntos puedan lograrlo. Destacando la importancia del sentimiento de identidad entre los integrantes de la Federación a efecto de consolidar una verdadera unión, ya que una Federación no se improvisa ni se constituye mediante un decreto, solo podrá construirse con la voluntad consciente de sus integrantes que pactan la unión a partir de la convivencia respetuosa y el reconocimiento mutuo de identidades y objetivos. En cambio, para Watts (2006: 97) el término de federalismo tiene un carácter normativo, haciendo referencia a la defensa de un gobierno múltiple que combina elementos de gobierno común y de autogobierno regional, armonizando unidad y diversidad. Definiendo a dicho concepto, como organización política compuestas que combina fuertes unidades constituyentes y un gobierno central igualmente sólido, cada uno en posesión de poderes delegados por la

ciudadanía a través de la Constitución, y con la facultad de vincularse directamente a los ciudadanos mediante el ejercicio de sus poderes legislativos, administrativos e impositivos.

Finalmente, también debemos destacar el aporte de Bobbio (1988: 679), el cual señala que en la cultura política, el federalismo se usa para designar dos perspectivas diferentes. La primera se refiere en sentido institucional, en el que se designa a la teoría del Estado federal como modelo constitucional, analizado por diversos estudiosos como estructura y funcionamiento; mientras que la segunda se usa en sentido cultural, haciendo referencia a una visión global de la sociedad, que entraña el conocimiento de valores, ideologías, historia y demás factores que marcan la vida de la comunidad. Sustentándonos en lo dicho por el autor, podemos separar las diferentes definiciones de federalismo con estas dos perspectivas, pues desde la visión institucional encontramos definiciones como las de Carbonell (2004), Torruco (2001), Armenta (2005), Carpizo y Madrazo (1993), los cuales estudian al federalismo como una forma de Estado, analizando la estructura constitucional e institucional, así como también el funcionamiento del Estado federal. Mientras que por otro lado, Friedrich (1975: 13) principal promotor de esta idea, y otros autores como Díez (2003), Blanco (2012) y García (1984: 218), conciben al federalismo como el término más apropiado a fin de designar el proceso de federalizar una comunidad política, es decir, entendiéndolo como un proceso histórico, político, social y cultural de uno o varios Estados de federalizar su sistema de gobierno.

Basándonos en todas las aportaciones anteriores, podemos definir al federalismo como el acuerdo político y jurídico que realizan varios territorios, Estados o sociedades, la cual se manifiesta en una Constitución suprema, con el fin de crear una nueva nación, basada en el Estado de derecho, la separación de poderes y los principios democráticos, en la que sus integrantes participan, colaboran e integran la unión en su totalidad. Asimismo, se puede considerar al federalismo, como el proceso histórico mediante el cual varias organizaciones políticas, inician negociaciones para solucionar problemas conjuntos, con el fin de lograr acuerdos comunes que resuelvan problemas que afectan a todos; o bien de manera inversa, es decir, como un proceso interno en una entidad unitaria, en la que las comunidades distintas y separadas buscan ser consideradas por su diversidad, siendo capaces de trabajar por separado, pero siguiendo objetivos comunes, constituyendo así una nueva organización.

Como vemos, existe una gran diversidad de teorías y definiciones del federalismo con gran valor, debido a la variedad de Estados federales que encontramos en el mundo. A pesar de tomar como ejemplo principal el modelo federal norteamericano, en cada Estado federal encontramos ciertas peculiaridades que lo distinguirán o asimilarán a los demás. Y en lo que respecta a nuestra investigación, el Estado federal mexicano no es la excepción, ya que durante sus inicios de vida independiente, se adoptó al federalismo como forma interna de gobierno, teniendo fuertes convicciones descentralizadoras, muy diferente de su federalismo centralizador que se vivió en el pasado siglo o de su actual federalismo democratizado.

1. El federalismo en México

El federalismo mexicano nace formalmente en la Constitución de 1824, la cual estableció en su artículo 4º, que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, y en el siguiente artículo, señalaba los Estados y territorios integrantes de la misma Federación¹. Sin embargo, sus ideales se fueron forjando mucho antes de su vida independiente, es decir, desde la celebración de las Cortes de Cádiz en 1812 con la participación de Miguel Ramos Arizpe, considerado como el padre del federalismo mexicano, pues dicho personaje retomó los ideales federalistas que se buscaron imponer en la Constitución de Cádiz, plasmándolas en la primera Constitución de México en 1824 (Benítez, 2005: 5).

A pesar de iniciar su vida independiente basándose en principios federales, México tuvo una larga lucha entre federalistas y centralistas, lo que ocasionó una grave inestabilidad en su Gobierno hasta los inicios del siglo XX. Producto de este desequilibrio, el país volvió a considerar los ideales centralistas en el mismo con las denominadas 7 leyes constitucionales hasta la creación de la nueva Constitución de 1857, en la cual se vuelve a retomar al federalismo; sin embargo, la inestabilidad perduró en el país, debido a diferentes acontecimientos como la guerra de reforma o el denominado porfiriato.

La lucha por el poder continuó afectando la gobernabilidad de México, concluyendo con la Revolución mexicana y la promulgación de una nueva Constitución en 1917. Dicha Carta Magna, buscó fortalecer el federalismo establecido por su antecesora y lograr la gobernabilidad y estabilidad que no se logró conseguir previamente. Pero la historia nos demostraría que no se pudo desarrollar un verdadero federalismo, debido a

¹ Constitución Política de México de 1824. Artículo 4º y 5º.

la tendencia centralizadora del Gobierno federal durante el extenso periodo de administración del partido hegemónico, que a pesar de ello, consiguió la tan deseada estabilidad, dejando atrás los conflictos y guerrillas internas en el país.

México durante el periodo del partido hegemónico, cedió ante la fuerza centralizadora que ejercía el Jefe de Estado y líder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el fin de perpetuarse en el poder, a pesar de los principios federales y democráticos estipulados en la Constitución de 1917. En consecuencia, dicho partido gobernó durante más de 70 años la Presidencia de la República, haciendo del federalismo una herramienta para distribuir su poder, imponiendo gobernadores, diputados locales, presidentes municipales, jueces locales, así como senadores, diputados federales, magistrados y ministros, controlando todos y cada uno de los órganos de Gobierno.

A pesar de la presión centralizadora, México inició el periodo de liberalización política con las reformas electorales de 1977, las cuales tuvieron gran relevancia para la democracia y el federalismo mexicano. Durante este tiempo se buscó establecer la democracia en el país, fomentando mayor participación democrática mediante el fortalecimiento de diversos partidos políticos, y creando un órgano especializado independiente al Gobierno federal para realizar las elecciones, con el fin de otorgar estabilidad y credibilidad a los procesos electorales. Fruto de esta etapa, diversos municipios y Estados iniciarían por primera vez una transición democrática en sus Gobiernos respectivos, y en lo que respecta al poder federal, el PRI dejaría de ser mayoría en ambas Cámaras y el Ejecutivo federal desistiría de intervenir en las Entidades federales que no eran de su mismo partido político, perdiendo liderazgo en el mismo y en el país, dejando atrás épocas donde el presidente de la República era el jefe de Estado y jefe del partido, así como intervenciones dictatoriales en las Entidades federales.

Los dos últimos sexenios, antes de la primera transición democrática en el Gobierno federal, no solo fueron fundamentales para la democracia, sino también para el federalismo mexicano, ya que al fortalecerse y consolidarse la democracia en la vida política del país, su sistema federal se vio favorecido, encontrando una oportunidad para su reactivación dentro del Gobierno. Durante estos sexenios, las Entidades federales empezaron a tener mayor protagonismo en la vida política, solicitando a la Federación poder participar en las decisiones del país en materia económica, política, social, educativa, entre otras. Los Ejecutivos de las Entidades federales retomaron los ideales

del federalismo, con el fin de lograr dicha participación, pero estos solo fueron considerados hasta que se consiguió la transición democrática en el Gobierno federal.

La mencionada primera transición democrática federal, se logró durante las elecciones del año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) consiguió la victoria con el entonces candidato Vicente Fox Quesada. Dicho candidato manifestó la necesidad de establecer un verdadero federalismo en México, ya que gracias a su experiencia como gobernador de Guanajuato, conocía de cerca las carencias que tenían las Entidades federales y sus municipios debido al centralismo impartido por el PRI.

Lograda la transición a la democracia, el mapa político se modificó de manera muy particular, ya que por primera vez el Gobierno federal era minoría en casi todas las representaciones políticas, es decir, en ambas Cámaras, Congresos locales, Gubernaturas, municipios, etc. Parte de la reactivación del federalismo, se dio gracias a esta nueva reestructuración política, al fortalecimiento de la democracia, a la nueva diversidad partidista en las representaciones políticas, al movimiento de descentralización de los gobernadores, entre otros muchos factores, allanando el camino para el verdadero funcionamiento del federalismo mexicano, dejando de ser letra muerta en nuestra Carta Magna (Lujambio, 1996: 13).

El desarrollo del federalismo mexicano se vio marcado por la transición democrática federal, teniendo varios impactos a resaltar en el sistema político mexicano, pues por primera vez los elementos teóricos del federalismo se hacían notar en el país. Como lo mencionamos en anteriores líneas, se modificó sustancialmente la geografía político nacional, pues al presentarse una notoria diversidad de los partidos políticos en el Gobierno estatal, la agenda gubernamental se empezó a enfocar en nuevas relaciones intergubernamentales y en una mayor descentralización de las facultades, mismas que tendrían efecto en el desarrollo de un renovado federalismo mexicano. Asimismo, hizo efecto en el Poder Legislativo federal, pues la pluralidad partidista se presentaba como uno de los principales resultados de la nueva democracia nacional, que al enfocarnos en la Cámara alta, es decir, el órgano de representación territorial por excelencia, la nutría de una diversidad de pensamientos, problemas y soluciones, y asimismo de diferentes condiciones sociales, territoriales, políticas, culturales, entre otros. El territorio había cambiado políticamente, y junto con éste también el Senado de la República y otras instituciones gubernamentales, las cuales se vieron fortalecidas gracias a esta nueva transformación.

Sumado a lo anterior, también surgieron diversas instituciones basadas en principios federales que veían en este hecho histórico la oportunidad de poder establecer un verdadero federalismo, siendo la más importante de todas ellas, la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), integrada por todas las Entidades federales del país. La mencionada organización buscó establecer soluciones en materia de seguridad pública, hacienda, salud, educación, cultura, turismo, entre otras más, pero todas ellas con una visión fundamentada en los principios federales, donde la diversidad de ideas, problemas y soluciones son expuestas por los Gobiernos locales, mismos que son los afectados y responsables directos. La misma puede ser asimilada con el Senado de la República, ya que ambas tratan temas de índole territorial y se encuentran integradas por representantes de las Entidades federales, pero la CONAGO funciona como una institución que hace recomendaciones o solicitudes a los demás órganos de Gobierno, por lo que no está facultada para crear leyes como lo hace el Senado, solo pudiendo influir en sus Senadores y Diputados Federales respectivos para conseguirlas. La relación intergubernamental con los demás órganos de Gobierno, ya sean federales o locales, se genera también de manera institucional, respetando facultades y competencias de todos y cada uno de ellos, por lo que la negociación y consenso serán las herramientas claves para lograr los objetivos planteados en la misma.

El nuevo protagonismo que interpretan los gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de la vida política mexicana, hace de la CONAGO una figura importante para el desarrollo del país, así como del funcionamiento del federalismo mexicano, ya que son tomados en cuenta en las decisiones trascendentales que el Gobierno federal realiza. Las relaciones intergubernamentales que se presentan con ésta, favorecen para generar un nuevo federalismo en el país. La influencia generada por las Entidades federales, ayuda a respaldar o criticar las acciones del Gobierno central, situación significativa durante los dos sexenios posteriores a la primera transición democrática, debido a la falta de mayorías dentro de las Cámaras, Gobiernos estatales, instituciones locales, etc.

Las administraciones federales del PAN, tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón, tuvieron que gobernar bajo estas nuevas condiciones, sorteando situaciones que antes el partido hegemónico nunca había vivido, pero que en cierta manera mejoraban el sistema político del país. El Estado federal mexicano se pudo desenvolver de mejor manera, gracias a su desarrollo histórico apegado a la democracia y a los principios federales, marcando un antes y un después, a partir de la primera transición

democrática en el Gobierno federal. Y es precisamente este punto de inflexión, donde se enfocará nuestro análisis en la presente tesis, para ayudarnos a resolver la pregunta de investigación planteada.

2. Argumento central y objetivos de la investigación

El propósito de la tesis es analizar el federalismo mexicano mediante una comparación diacrónica, que estudia el proceso evolutivo del federalismo en México antes y después de la transición a la democracia. Basándonos en la teoría de Friedrich sobre el *federalizing process*, el cual entiende al mismo como un proceso social, histórico, político y cultural, en el que se transforma el sistema federal conforme a las necesidades o acontecimientos de cada época. El estudio comparativo diacrónico se enfocará en el desarrollo progresivo del federalismo, estudiando principalmente los efectos de la transición democrática en el sistema federal, así como la descentralización de facultades y las relaciones intergubernamentales entre la Federación y las Entidades federales durante los dos sexenios anteriores y posteriores a la primera transición democrática del Gobierno federal en el año 2000. Sin embargo, también debemos de examinar el extenso periodo anterior a las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el cual comprenderá desde el mismo nacimiento de la nación mexicana, pasando por sus diversas transformaciones constitucionales que fueron modificando su estructura de Gobierno y que finalmente concluyó en la Constitución de 1917, hasta la época del partido hegemónico, destacando los años de liberalización política que ayudaron a generar la primera transición democrática en el Gobierno federal, auxiliándonos en la comprensión de la actualidad del sistema federal mexicano y demostrándonos con ello que el establecimiento real de la democracia en el país fortaleció y reactivó al federalismo en México.

Así pues, la presente tesis tiene dos objetivos generales, los cuales son describir el impacto de la transición a la democracia en el federalismo mexicano, así como comparar el desarrollo del sistema federal antes y después de la primera transición en el Gobierno federal. Junto a estos objetivos generales, se encuentran dos específicos, siendo el primero de ellos el detallar las relaciones intergubernamentales y la descentralización del Gobierno federal y estatales, así como los trabajos en conjunto realizados y su organización para llevar las agendas con programas en común. El segundo objetivo específico es identificar las diferentes organizaciones que han surgido

o se han transformado después de dicha transición democrática, fortaleciendo el federalismo mexicano.

Por todo esto, podemos considerar como un parteaguas a la primera transición democrática del Gobierno federal que transformó las relaciones intergubernamentales que existían entre el Gobierno central y las administraciones de las Entidades federales, pasando de ser sirvientes de las decisiones impuestas por el Ejecutivo Federal durante el periodo de Gobierno del partido hegemónico, a tener fuerza política propia y protagonismo en la toma de decisiones que realiza el Gobierno federal. Al respecto, se generan dos cuestiones principales que esta investigación abordará: ¿Cuál es el impacto de la transición democrática en el sistema federal mexicano?, para posteriormente resolver ¿Cómo se desarrollaron las relaciones intergubernamentales y la descentralización en el federalismo mexicano, antes y después de la transición democrática federal?

De este modo, el trabajo plantea varias cuestiones a las que abordaremos, haciendo un análisis comparativo diacrónico de las relaciones intergubernamentales y la descentralización en el sistema federal mexicano, asumiendo como punto de inflexión a la primera transición democrática en el Gobierno federal, es decir, como se desarrollaba antes y después de dicha transición. Teniendo como hipótesis principal, que la transición a la democracia en México, implicó el paso de un federalismo formal a un federalismo sustantivo, gracias a un nuevo mapa político territorial, a un Congreso de la Unión enriquecido por la diversidad y al nacimiento de nuevas instituciones regidas bajo principios federales, siendo un claro ejemplo de ello la CONAGO. Y asimismo una segunda hipótesis secundaria, basada en un mayor protagonismo de los Ejecutivos estatales, en detrimento de la figura presidencial y sus facultades metaconstitucionales, lo que implicó una progresiva evolución de las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades entre el Gobierno federal y los estatales. Siendo así como en los capítulos de la presente investigación, daremos cuenta de las causas y consecuencias de dicho cambio.

Podemos adelantar que dicha transición democrática generó un mapa político diverso con ideas plurales y protagonismos nuevos dentro de la vida política mexicana, provocando que el federalismo estipulado en la Constitución de 1917, tomara vida y fortaleza después de un largo periodo de letargo en el que el Ejecutivo federal realizaba todas las decisiones de manera central y las Entidades se apegaban a las mismas. El nuevo protagonismo de las Entidades federales, bajo unas nuevas relaciones

intergubernamentales (RIG's) y la descentralización de facultades, expresado en la reactivación del federalismo dentro del sistema de gobierno mexicano, se vio reflejado por ejemplo en la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), institución que pretende articular la demandas de las Estados respecto del Gobierno federal, siendo una organización inimaginable en el periodo del partido hegemónico. La transición a la democracia implicó el nuevo protagonismo de las administraciones locales, la descentralización del gobierno, la distribución del poder en la geografía política nacional, la diversidad de partidos políticos en las distintas administraciones, las nuevas relaciones intergubernamentales reflejadas en la participación de toma de decisiones de los gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito federal, la real distribución del poder y la creación de instituciones basadas en principios federales, haciendo de ésta una pieza clave para que el federalismo empiece a funcionar realmente en México.

3. Estructura de la tesis

La tesis se divide en cuatro capítulos a lo largo de los cuales se analiza el federalismo mexicano durante su desarrollo histórico, reflexionando principalmente su comportamiento anterior y posterior a la transición democrática en el Gobierno federal. Como capítulo primero tenemos un marco teórico en el que abordaremos al federalismo de manera general. Para ello se revisarán los diferentes enfoques desarrollados por juristas y politólogos, destacando las teorías que señalan al federalismo como proceso y como forma de Estado, ya que para nuestra consideración, ambas son complementarias, pero sobre todo ayudan a describir al federalismo mexicano. El federalismo como proceso indicará la unificación territorial o la descentralización de un territorio internamente, mientras que el federalismo como forma de Estado, señalará el tipo de Estado que se puede constituir bajo una ley suprema. A pesar de que ambas refieren al federalismo de diferente forma, podemos encontrar características, modelos y fines similares y concurrentes, por lo que serán consideradas en el presente estudio para entender a profundidad el federalismo. Finalmente analizaremos los elementos y los modelos funcionales del federalismo, pues los primeros nos servirán como unidad de medida para conocer el nivel de desarrollo del federalismo, considerando principalmente las RIG's y la descentralización de facultades; mientras con la segunda, ubicaremos el tipo de federalismo que se desarrollará en cada época.

El segundo capítulo ofrece un análisis evolutivo del federalismo mexicano, comenzando con el nacimiento del mismo, hasta los inicios de la liberalización del régimen político mexicano. Al igual que diversas naciones federales, México inició su vida independiente estableciendo como sistema de gobierno al federalismo, pero sus bases teóricas fueron tomadas desde dos vertientes anteriores a su independencia, es decir, la Constitución de Cádiz y la experiencia exitosa del país norteamericano. Basándonos en esta idea, podemos señalar que el federalismo mexicano consideró sus experiencias históricas dentro de la vida colonial, para posteriormente poder establecer el sistema federal dentro de la vida independiente, conjugándola con los conocimientos obtenidos del exitoso sistema político del país vecino, siendo contrario a la idea de que en México se estableció una copia exacta del federalismo norteamericano. Para nuestra consideración el federalismo mexicano retoma ideas hispánicas basadas en su realidad, y las enriquece con la experiencia lograda de un modelo federal, situación diferente de la que se vivió en el país vecino.

Durante sus inicios de vida independiente, el Estado mexicano estableció el federalismo de manera formal en la Constitución de 1824, pero como veremos en este capítulo, la inestabilidad forjada en la época, debido a la lucha entre liberales y conservadores, así como centralistas y federalistas, ocasionó la creación de las denominadas siete leyes constitucionales basadas en principios de centralismo. Pero al igual que la corta duración de la Constitución de 1824, las siete leyes constitucionales siguieron la misma suerte, ya que se volvió a concebir una nueva ley suprema en 1857, retomando los ideales federales de la primera Carta Magna. No obstante, la inestabilidad continuó presente en los Gobiernos, hasta llegar al periodo de administración de Porfirio Díaz, el cual desembocó en la Revolución mexicana, generándose una nueva Constitución política en 1917.

Después de esta última, México inició un lapso de estabilidad, dejando atrás las épocas de guerra y golpes de Estado. Siendo hasta el periodo de inicio de la liberalización política del régimen mexicano donde finalizaremos el presente capítulo, comprendiendo la mayor parte de los Gobiernos del partido hegemónico, en el cual consideraremos su evolución histórica, su dominio con las Entidades federales y su relación con el presidente de la República en turno. En estos Gobiernos, el Ejecutivo federal era el centro principal de la toma de decisiones en todos los ámbitos, por lo que el federalismo establecido en la Constitución de 1917 era nulo en casi su totalidad. De igual manera, la democracia en este tiempo era inexistente, ya que el presidente de la República no

solamente nombraba a su sucesor, sino también a los gobernadores, diputados federales, senadores, presidentes municipales, entre otros. Es así como este segundo capítulo recorre los acontecimientos históricos de México que inciden en el federalismo, los cuales serán de gran ayuda para reflexionar sobre la importancia del establecimiento de la democracia, misma que incidirá en el funcionamiento y desarrollo del sistema federal. En el tercer capítulo se concluye la época de Gobierno del partido hegemónico, iniciando con las reformas políticas de Jesús Reyes Heróles hasta el punto de inflexión de nuestra investigación, es decir, la primera transición democrática en el Gobierno federal. Durante este periodo de investigación, analizaremos cuatro sexenios abarcando la denominada liberalización política de México, llamada así por las múltiples reformas presentadas y la creación de instituciones que fortalecieron la democracia en el país, hechos que no solo mejoraron la democracia, sino también el federalismo en México. Pero serán los últimos Gobiernos del partido hegemónico, es decir, de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, las administraciones principales a las que nos concentraremos para realizar una reflexión del comportamiento y desarrollo del federalismo en cada curso. En lo que respecta al federalismo, indagaremos en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades durante ambos sexenios, para consecutivamente compararlos con los Gobiernos posteriores a nuestro punto de inflexión, los cuales veremos en el siguiente capítulo.

La importancia del federalismo dentro del sistema político mexicano, se fue generando gradualmente al interior de las Entidades federales y el presidente de la República en turno, ya que al establecerse gradualmente la democracia dentro del país, provocó las primeras transiciones a niveles locales, haciendo progresiva la transformación de la diversidad en el mapa político mexicano. También durante este tiempo, las Entidades federales fueron exigiendo mayor participación en la toma de decisiones del país, encontrándonos casos de rebeldía contra las decisiones presidenciales, siendo un reflejo de la debacle del partido hegemónico ante las exigencias y protagonismo de las Entidades federales, una situación que seguiremos viendo posteriormente pero que nunca se vio en el pasado próximo.

Y como se mencionó en el anterior párrafo, el último capítulo de nuestra investigación se ocupa de analizar las dos administraciones posteriores a la primera transición democrática en el Gobierno federal, con el fin de reflexionar y diferenciar los cambios que fueron surgiendo en el Estado federal mexicano, gracias a la gradual consolidación de la democracia. Después de la primera transición federal en el año 2000, mejoraron

las condiciones para el desarrollo del federalismo, ya que el candidato ganador a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada, sería el principal promotor de la reactivación del sistema federal mexicano, debido a su experiencia como gobernador del Estado de Guanajuato y a las limitaciones implementadas por el correspondiente Gobierno federal; además, el asentamiento de la diversidad en todas las instituciones gubernamentales gracias a la democracia, la cual mejoraba el desarrollo del federalismo mexicano, generó en el mapa político nacional y sus diferentes niveles de gobierno, que por primera vez el Ejecutivo federal y su partido político dejaran de ser mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, así como en los Gobiernos de las Entidades federales y municipios. Con todo esto, las condiciones para la reactivación del federalismo se hacían vigentes con la mencionada transición, siendo una oportunidad que no dejarían pasar los ejecutivos de las Entidades federales para obtener protagonismo e incidir en las decisiones nacionales.

Es por ello que durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, el federalismo mexicano retomó fuerza e importancia, gracias al impacto de la transición a la democracia y al impulso generado por el mismo presidente de la República en turno, así como de los representantes de cada Entidad federal, teniendo como principales efectos el surgimiento de un nuevo mapa político nacional, la integración plural del poder Legislativo federal y el nacimiento de una plataforma de expresión, promoción y formulación del federalismo denominada Conferencia Nacional de Gobernadores. Además, las tres consecuencias que trajo consigo la transición a la democracia, provocaron la implementación de nuevas relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades, ayudando a desarrollar un sistema federal completamente diferente al del pasado siglo. Sin embargo, esto no significa que el federalismo se desarrolle de manera plena dentro del Estado mexicano, pues también existirán carencias y retos que se pudieran implementar en los próximos años.

Finalmente, el trabajo concluye con un resumen de las principales aportaciones vertidas en la tesis, así como sus limitaciones, mismas que podrían servir de guía para futuros trabajos de investigación.

Capítulo I. Marco teórico

Desde sus inicios como nación independiente, México se ha desarrollado a lo largo de la historia bajo principios federales, a pesar de la posible confusión que pudiera generar su herencia centralista colonial o la fuerza centralizadora del Ejecutivo federal en turno. El proceso federalizador que dio inició hace más de doscientos años, muestran diferentes facetas del sistema federal, el cual tuvo que evolucionar conforme a la actualidad de cada época. Pero el desarrollo y funcionamiento del sistema federal, han sido blanco de críticas por su escaso desempeño, donde el jefe de Estado es también el líder del partido político en el poder, y este mismo partido controla la mayoría de los espacios públicos, incluyendo las de las Entidades federales, transformando en unilaterales las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la presente investigación no se abocará en reflexionar sobre si México es un Estado federal o no, ya que para nuestra consideración lo establecido en la Constitución política de 1917 es preciso y contundente. Pero para darle mayor claridad a nuestro estudio, debemos de indagar de manera general, sobre los conceptos, enfoques, elementos, modelos y dimensiones del federalismo, con el objetivo de encuadrar lo mismo en el Estado federal mexicano, ayudándonos a entender el funcionamiento y desarrollo del sistema federal.

Ahora bien, el estudio del federalismo ha generado una tarea compleja dentro de la ciencia política y el derecho, ocasionando una gran diversidad de ideas en ambas materias, al considerarla como sistema político, forma de Estado, proceso histórico o comportamiento social. Pero esta diversidad de estudios no implica que no podamos encontrar puntos básicos de concurrencia, los que precisamente permiten que se siga hablando de los mismos conceptos, ideas y teorías. El federalismo es reivindicado como una estructura y un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. Siendo considerado internamente por más de una veintena de países, que suman el cuarenta por ciento de la población mundial, haciendo del federalismo un tema de suma importancia, al incidir no solo en materia política y jurídica, sino también económica, social, cultural, entre otras.

En el presente capítulo desarrollaremos tres puntos importantes para constituir nuestro marco teórico, el cual fungirá como fundamento de nuestra investigación. Como primer punto, conoceremos los conceptos básicos del federalismo, así como los relacionados al mismo, con el fin de desarrollar nuestra propia conceptualización de ideas que nos ayuden a reflexionar en los siguientes capítulos. En el segundo punto a establecer, estudiaremos los enfoques que se han venido otorgando al federalismo, destacando el

histórico-politológico y jurídico-constitucional, mismas que podrán complementarse, auxiliándonos para desenvolver el federalismo mexicano. Y finalmente, como tercer punto, indagaremos sobre el denominado federalismo moderno, además de sus elementos, modelos funcionales y fines del mismo, resaltando los primeros las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades, los cuales nos ayudarán posteriormente a conocer el grado de desarrollo del federalismo mexicano.

I. 1. Conceptos de federalismo

Antes de iniciar nuestra investigación, debemos plantear algunas nociones que nos permitan tener un primer acercamiento en la materia. Conceptos como Federación, confederación, autonomía, soberanía, centralismo, entre otros, son necesarios definir en el presente estudio, para una posterior reflexión del federalismo mexicano.

Iniciaremos con la definición etimológica del término federal, el cual proviene del latín *foedus*, que significa alianza, unión, pacto o asociación. Tomando la noción anterior, Elazar (1990:24-25) afirma que el modelo federal implica asociación establecida y regulada por una alianza, cuyas relaciones internas reflejan una especial actitud tendente a compartir, prevaleciendo obligatoriamente en los asociados, al tiempo que debe subsistir el reconocimiento mutuo de la integridad de cada uno de ellos y el propósito de fomentar el sentimiento de unidad entre los mismos. Aguirre (1997: 73) alude en la dificultad de precisar el momento en que el concepto fue utilizado por primera vez con exactitud en sentido político, cultural o funcional como lo conocemos en la actualidad, pues afirma que dicho término ha sido empleado desde las épocas más antiguas, para referirse a las alianzas forjadas entre hombres y los pueblos, con el objetivo de lograr fines comunes y superiores.

Sin embargo, podemos destacar el señalamiento de Bobbio (1988: 679), el cual menciona que en la cultura política, el federalismo se usa para designar dos perspectivas diferentes, ya sea desde un sentido institucional, en el que se designa a la teoría del Estado federal como modelo constitucional, analizado por diversos estudiosos como estructura y funcionamiento; mientras que por otro lado se usa en sentido cultural, haciendo referencia a una visión global de la sociedad, que entraña el conocimiento de valores, ideologías, historia y demás factores que marcan la vida de la comunidad. Basándonos en esta aportación, es posible separar las diferentes definiciones de federalismo con estos dos enfoques, pues desde la visión institucional podemos encontrar definiciones como las de Carbonell (2004), Gamas (2001), Armenta (2005),

Carpizo y Madrazo (1993), los cuales estudian al federalismo como una forma de Estado, analizando estructura constitucional e institucional, así como también el funcionamiento del Estado federal. Todos ellos, coinciden en que el federalismo es una forma de Estado, donde la Carta Magna representa la formalidad del pacto federal entre las diferentes Entidades componentes de la nación, estipulando la articulación de funcionamiento, facultades y competencias de todos los niveles de gobierno y de los diferentes poderes que integran el Estado. Para los mismos autores, la Constitución será la herramienta principal del federalismo, no solo porque en esta nace formalmente el Estado federal, sino porque también se especificará su organización. Y en cuanto esta última idea, Arteaga (1988: 403) menciona que en su estructura cohabitarán dos fuentes de autoridad, teniendo ambas jurisdicción sobre el mismo territorio y personas. La primera de estas será la denominada autoridad central, la cual se le conocerá también como poder federal; mientras la segunda autoridad serán las locales que surgen de las mismas Entidades, denominadas por la Constitución general como Estados libres y soberanos. Ambas fuentes de autoridad constituirán la organización política del país, respetando atribuciones y facultades de las mismas.

Por otro lado, Faya (1988: 62) coincide con algunas ideas de los anteriores autores, definiendo a la Federación como la asociación, agrupación o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica, uniéndose con la finalidad de conseguir objetivos comunes en la que solo juntos puedan lograrlo. Sin embargo, el mismo destaca la importancia del sentimiento de identidad entre los integrantes de la Federación a efecto de consolidar una verdadera unión, ya que una Federación no se improvisa ni se constituye mediante un decreto, solo podrá construirse con la voluntad consciente de sus integrantes que pactan la unión a partir de la convivencia respetuosa y el reconocimiento mutuo de identidades y objetivos. Por lo que a diferencia de los constitucionalistas, dicho autor va más allá del simple pacto que se pueda celebrarse en la Carta Magna, subrayando la importancia del sentimiento de cada uno de los integrantes. Coincidiendo Aguirre (1997: 73) con las ideas del autor anterior, recalca que una Federación no es una idea improvisada de los Estados, ya que se construye con la reflexión y voluntad expresa de sus miembros.

Finalmente, debemos resaltar la partición realizada por Burgoa (1998: 403), pues dicho jurista divide la perspectiva institucional al entenderla de dos maneras, ya sea central o federal, plasmando a esta última como la nación que se crea a través de la composición de Entidades o Estados que antes estaban separados, enfatizando la inexistencia de

vinculación de dependencia entre ellos. De acuerdo a esta idea, Burgoa reconoce las raíces etimológicas de *foedus-foederare*, lo cual marca una tendencia a entender al federalismo como producto de un proceso centrípeto y no centrífugo, pues señala que únicamente se puede unir lo que antes estaba separado. Dicho constitucionalista no solo analiza como forma al Estado federal, sino que reflexiona sobre el proceso que genera al federalismo, descartando la idea del proceso centrífugo, que para nuestra consideración no debe ser descartada, debido al caso que nos ocupa y que más adelante desarrollaremos.

Ahora bien, en cuanto a la perspectiva cultural planteada por Bobbio, podemos encontrar nociones coincidentes con la planteada por Friedrich, principal promotor de la mencionada visión, como las expuestas por Díez (2003), Blanco (2012) y García (1984: 218), pues Friedrich (1975: 13) concibe al federalismo como el término más apropiado a fin de designar el proceso de federalizar una comunidad política, es decir, el proceso por medio del cual un cierto número de organizaciones políticas separadas, según sean Estados u otra clase de asociaciones, inician arreglos y negociaciones para solucionar problemas conjuntos, tomando acuerdos comunes en problemas que afectan a todos; o bien pudiera ser de manera inversa, contrario a lo expresado por Burgoa, donde el proceso inicia en una comunidad política que hasta entonces era unitaria, en la que va diferenciándose internamente en cierto número de comunidades políticas distintas y separadas, consiguiendo una nueva organización donde las comunidades diferenciadas se vuelven capaces de trabajar por separado, pero siguen objetivos comunes.

Autores como La Pergola (1994) y Watts (2006: 97) profundizan la noción de Friedrich, pues le otorgan un grado más de importancia a la teoría del *federalizing process*, ya que la misma ayuda a analizar las tendencias estructurales del federalismo en la teoría y en la práctica. Por lo mismo, conciben al federalismo como un proceso complejo, en el que los acontecimientos históricos, políticos y sociales dan vida al Estado federal, teniendo un carácter normativo, donde se hace referencia a la defensa de un Gobierno múltiple que combina elementos de Gobierno común y de autogobierno regional, armonizando unidad y diversidad. Además, entienden a las federaciones como organizaciones políticas compuestas que mezclan fuertes unidades constituyentes y un Gobierno central igualmente sólido, en el que cada uno posee poderes delegados por la ciudadanía a través de la Constitución, y cada uno cuenta con la facultad de vincularse directamente a los ciudadanos mediante el ejercicio de sus poderes legislativos, administrativos e impositivos.

Basándonos en los conceptos anteriores, podemos definir al federalismo como el proceso histórico, político y jurídico mediante el cual varios territorios, Estados y sociedades, inician negociaciones para solucionar problemas conjuntos, con el fin de lograr acuerdos comunes que resuelvan problemas que afectan a todos; o bien de manera inversa, como un proceso interno en una entidad unitaria, en la que las comunidades distintas y separadas buscan ser consideradas por su diversidad, siendo capaces de trabajar por separado, pero siguiendo objetivos comunes, constituyendo así una nueva organización. Las soluciones conjuntas y el reconocimiento a la diversidad de los sujetos integrantes, se verá formalizado en una Constitución suprema, con el objetivo de crear una nueva nación, basada en el Estado de derecho, la separación de poderes y los principios democráticos, en la que sus integrantes participan, colaboran e integran la unión en su totalidad.

Ahora bien, otro concepto importante que debemos reflexionar para no caer en confusiones más adelante, es el de confederación o Estado confederado, el cual Watts (2006: 97-98) y Spota (1976) definen como una forma de Estado que surge cuando distintas organizaciones políticas preexistentes se unen para dotarse de un Gobierno común con el objetivo de desempeñar fines conjuntos determinados, como la defensa territorial o las ventajas comerciales entre ellos, conservando cada Estado integrante sus derechos de secesión y de nulidad con fundamento en su soberanía.

Considerando lo anterior, la diferencia entre el Estado federal y confederación resulta teóricamente evidente, tal y como lo menciona Blanco (2012: 30), ya que la resume aludiendo al hecho de que las confederaciones de Estados no tienen el carácter de estos últimos, es decir, no son Estados, en cambio los federales lo son en el pleno sentido del término. Por su parte, La Pergola (1994: 112-113) comenta que al sustentarse en la teoría de la indivisibilidad de la soberanía, el Estado federal es apreciado como Estado único aunque sea descentralizado, mientras que la confederación no es un Estado, sino una simple asociación de éstos, sostenida por el pacto firmado entre los miembros que buscan constituirla. Por ello, la distinción entre una y otra categoría, radica en el monopolio de la soberanía en el Estado central cuando sea federal y en cada Estado miembro cuando sea la confederación.

Siguiendo la misma línea, Díaz (1990: 8-10) diferencia ambos conceptos desde una perspectiva jurídico-política, señalando como la primera de éstas al documento fundante de las mismas, ya que en la confederación la agrupación de Estados se concreta en un tratado de derecho internacional público y en la Federación el vínculo entre el todo y las

partes es de derecho público interno y generalmente se concreta en una Constitución suprema; asimismo, indica a la naturaleza de ambas y a las instituciones de cada una de ellas, como otras de las diferencias a destacar, mencionando que por naturaleza es considerada oligárquica la confederación y democrática el modelo federal, y en cuanto a la segunda señalada, el eje básico institucional de las confederaciones lo forman las instituciones intergubernamentales, en las que prima la voluntad e intereses particulares de los Estados sobre los del conjunto, mientras que en el ámbito federal la cuestión es más compleja al encontrarnos con dos órdenes institucionales distintos pero complementarios. Finalmente, el mismo autor afirma que la voluntad de la confederación es la de traducir el acuerdo consentido entre los Estados sobre la voluntad del Estado más intransigente, mientras que la Federación no se limita a los deseos de sus miembros, sino a la resultante conjunción de la voluntad de los Estados y los pueblos.

Ahora bien, además de las nociones de federaciones y confederaciones, existen otros tipos de sistemas políticos federales, tal y como nos lo afirma Watts (2006: 97-100), al desarrollar un cuadro de tipología de los sistemas políticos federales, estableciendo nociones como Uniones, Estados libres asociados, Ligas, Híbridos, entre otros, los cuales no serán objeto de nuestro estudio, debido a que el caso que nos ocupa siempre busca el establecimiento y funcionamiento de una Federación, muy a pesar de los problemas iniciales en la vida independiente del país. Sin embargo, dejamos a consideración del lector el conocer más a fondo dicha tipología, con el fin de ampliar el conocimiento de otras formas federales existentes².

Continuando con los conceptos ligados al federalismo, debemos también considerar a la soberanía y la autonomía, descrito el primero de ellos por Pantoja (1973: 11) como una cualidad máxima no subordinada a ninguna otra, implicando la negación de cualquier potestad superior, pues poder soberano quiere decir autoridad suprema. El mismo concibe a la soberanía, como el poder supremo e independiente, o como la última instancia ante la cual se deben inclinar todas las decisiones que afectan la vida de una comunidad. Otros autores más clásicos, como Hobbes (1992: 142-143) en su obra el *Leviatán*, afirman que todos los hombres han otorgado la soberanía a quien representa su persona, y por consiguiente, si lo deponen toman de él lo que es suyo propio; y asimismo Rousseau (1962), entiende que la soberanía reside originalmente en el pueblo.

² Véase Tabla 1 de la tipología de sistemas políticos federales en: Watts, Ronald. 2006. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S. A. pp. 97-100.

Considerando ambos aportes, Becerra (2010: 55-64) afirma que el concepto de soberanía se va forjando a través del tiempo, es decir, es el producto cultural de los hechos históricos, políticos y sociales de la época, una noción muy similar a lo manifestado en líneas anteriores con el federalismo. Además, el mencionado autor subraya con respecto a la actualidad política, que el Estado concibe a la soberanía como la facultad que tienen ellos para autodeterminarse en asuntos internos y defender su independencia e igualdad ante otros Estados igualmente soberanos.

En cuanto al significado de autonomía, etimológicamente proviene de las palabras *autos* y *nomos* que representa propios y ley respectivamente, siendo un concepto más claro entre los diferentes autores. Al respecto, Morell (1997: 81) indica que es un atributo de toda agrupación social, la cual nace desde su creación como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades, mientras que Torres (2005: 27) expresa que ser autónomo supone la ausencia de tutelas, aunque se tenga un control de ésta mediatizada. Además, el último autor afirma que los Estados son soberanos porque tienen la legitimidad para ello, mientras que los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos son autónomos, siendo un claro concepto que nos ayuda a comprender mejor al federalismo.

Por último, debemos mencionar dos nociones más que están estrechamente relacionados al federalismo, pero sobre todo a la historia política de México, es decir, el centralismo y la descentralización. Hernández (1981: 39) alude que tanto la primera como la segunda noción señalan la forma particular de disposición respecto del centro político. Además, manifiesta que en el centralismo existe un encuadramiento jerárquico del órgano inferior, que queda totalmente dependiente del superior y sujeto a un permanente control que se ejecuta sobre los subordinados, por lo que en este sistema de organización, existe un conducto regular, donde se reciben, obedecen y ejecutan órdenes, que generalmente son unilaterales, teniendo claros ejemplos de funcionamiento centralista en la milicia, la Iglesia y algunos Gobiernos. Por otra parte, el mismo autor señala que la descentralización es la distribución de competencias, donde el órgano inferior está facultado de una relativa autonomía, considerando que dicha potestad es un estatus orgánico consistente en la posibilidad de actuación por propia iniciativa y con medios personales, respetando el marco de la política formulada en el Gobierno central o federal.

Otro concepto de centralismo que podemos destacar, que va en paralelo al anterior, es el que nos otorgó Reyes Heróles (1957), definiéndolo como un sistema de organización de

Estado cuyas decisiones de Gobierno son únicas y surgen de un mismo centro, sin tomar en cuenta las diferencias culturales o sociales sobre el territorio que influye. El mismo lo concibe como un modelo de Gobierno en el que las decisiones políticas se toman desde el Gobierno central, siendo únicas y sin tomar en cuenta las diferentes opiniones que no vengan del centro. Y en cuanto a conceptos destacables sobre descentralización, podemos remarcar lo manifestado por Blanes (1992) y Tavares (1995: 9-11), pues para el primer autor, la descentralización es la adecuación y modernización del sistema de gobierno a las necesidades específicas que surgen durante el desarrollo de cada región, buscando optimizar los recursos disponibles para beneficio de toda la sociedad; mientras que la segunda autora señala que dicho concepto se relaciona por lo general con la reducción de facultades y responsabilidades del Gobierno federal mediante el desplazamiento de la capacidad para decidir e implementar políticas locales, la transferencia de políticas administrativas a otras esferas del Gobierno y el otorgamiento de atribuciones gubernamentales al sector privado.

Contrario a las nociones expuestas anteriormente, Boiser (2004: 27-40) resalta la estrecha relación que existe entre ambos conceptos, cuestionando las ideas que las ubican como opciones opuestas. Dicho autor señala que sería positivo una conveniente combinación entre centralización y descentralización, tomando en cuenta las peculiaridades a nivel nacional y regional, teniendo como condicionante esencial de una descentralización el haber completado el proceso de constitución del Estado-nación. Asimismo, hace un señalamiento importante para nuestra investigación, ya que para él la descentralización en los sistemas políticos latinoamericanos se relacionará con la idea de la recuperación de un verdadero federalismo.

Así pues, desarrollados los conceptos anteriores, ampliaremos en las sucesivas líneas de nuestra investigación lo manifestado por Bobbio al establecer dos enfoques principales de estudio del federalismo, destacando de esta forma las dos visiones afirmadas por dicho autor, con el fin de encuadrar y analizar posteriormente el federalismo mexicano, quedando establecida nuestra investigación bajo las siguientes perspectivas.

I. 2. Enfoques del federalismo

Las diversas reflexiones del federalismo han producido el desarrollo de varias teorías a lo largo de los años, pudiéndola entender como un proceso histórico, como una forma de gobierno, como un tipo de Estado o como una organización social, según la

perspectiva que se tenga, ya sea económica, política, sociológica, cultural o legal, ayudando a contribuir al concepto que actualmente conocemos.

A continuación, haremos un breve análisis de los enfoques con los que se ha estudiado el federalismo, compactándolos en dos vertientes principales, es decir, histórico-político y jurídico-constitucional. Esto no significa que no existan otros puntos de vista con los que se pueda indagar al federalismo, sin embargo serán éstos el fundamento teórico que le otorgue solidez a nuestra investigación.

I. 2. 1. Antecedentes históricos del federalismo. La construcción histórica de los enfoques

Por lo general, se considera como antecedente del pensamiento federal, a las alianzas confederadas que celebraban los individuos y los pueblos para enfrentar problemas comunes y mayores, como la guerra, siendo muy diferente del federalismo en su calidad de decisión política fundamental del Estado moderno. Loewenstein (1983: 354-357) menciona que el término de Estado federal fue utilizado por primera vez en el siglo XVIII, como concepto opuesto al de confederación; mientras Montesquieu, al estudiar la seguridad de las repúblicas, afirma que la organización federal emergió como una gran convención de los miembros, que sin perder sus propias personalidades, colaborarían entre ellos para conseguir objetivos superiores. Asimismo, indica que la Federación nace como una sociedad de sociedades, ofreciendo dos beneficios directos, ya sea interno, consistiendo en la libertad e igualdad de sus integrantes, o externo, en el que se busca la unidad y la fuerza ante la comunidad internacional, otorgando mayor seguridad a todos los integrantes de la Unión (Concha, 1989: 11-12).

Por otro lado, si analizamos la teoría federalista en sentido sociológico y cultural, podríamos afirmar que el federalismo se originó dentro de la sociedad, ya que por naturaleza, la misma es esencialmente federalista, justo como lo indica Burdeau (1982). El pluralismo y la multiplicidad de sujetos e ideas, son una constante en toda comunidad humana donde se establece por consenso un poder general denominado Estado, pudiendo estar separado en varias unidades, así como ocurre en la Federación, donde la distribución de competencias entre los poderes es determinada por las circunstancias históricas o por el equilibrio de las fuerzas sociales. Por ello, dicho autor otorga una mayor importancia dentro del Estado federal a la práctica de sentimientos, de civismo federal y de patriotismo local, para fortalecer el sistema de gobierno.

Ahora bien, desde el punto de vista histórico, el federalismo está vinculado al nacimiento de muchas naciones. Watts (2006) menciona que la Constitución federal de los Estados Unidos es citada de forma concurrente como la primera Federación moderna, sin embargo la historia del federalismo se remonta muchos años atrás. De igual manera, Elazar (1990: 19) establece que el primer sistema federal documentado puede datarse entre las antiguas tribus israelitas desde hace unos tres mil doscientos años, o las confederaciones de las tribus beduinas y la confederación de nativos en Norteamérica, todas del mismo periodo. Por su parte, Freeman (1893: 4) señala que las primeras ligas de las ciudades-Estado helénicas en lo que hoy es Grecia y Asia menor, fueron creadas para constituir democracias comunales, fomentando el comercio y asegurando la defensa de todos, teniendo también otro ejemplo histórico de sistemas federales con la República romana, la cual estableció acuerdos asimétricos en los que Roma ejercía el poder federal y las ciudades más débiles eran anexionadas como unidades federadas.

En épocas más modernas, podemos encontrar a la confederación Suiza de 1291 o la confederación independiente de las Provincias Unidas de los Países Bajos, a finales del siglo XVI. Sin embargo, el parteaguas de los sistemas federales actuales se realizó tras la conformación de la Confederación de los Estados Americanos en 1781, ya que al encontrarse con múltiples deficiencias en su funcionamiento, tuvieron que modificar su sistema confederal a federal después de la convención de Filadelfia de 1787, naciendo así la que para muchos es la primera Federación moderna (Blanco, 2012: 46).

La teoría del federalismo moderno brotó en los albores del siglo XVIII, con diversos trabajos como los realizados por holandeses y suizos sobre sus propios Estados tradicionales, encontrando su formulación completa con el establecimiento del sistema federal norteamericano, teniendo un periodo de gran expansión durante los siglos XIX y XX. Pero la teoría distintiva del Estado federal, surgió con el estudio del teórico Althusius (1995), gracias a su trabajo denominado *política methodice digesta* en la que se establecen las líneas de la organización del Estado federal y la importancia de la soberanía popular dentro de los principios federales. Durante su investigación, pretendió transformar el Sacro Imperio Romano o sus Estados germánicos, para convertirlos en una unión federal. Asimismo, dicho autor distinguió las principales especies que hoy conocemos como ligas, federaciones y confederaciones. A pesar de su buen trabajo, el principal problema de su obra se encontró en la mixtura de antiguas nociones jerárquicas que lo llevaron a proponer una organización corporativa de la sociedad y no

enfocarse más a detalle con los principios federales. Finalmente el mismo autor extendió su trabajo, entendiendo la problemática anteriormente mencionada, y sentó los fundamentos del federalismo teórico como forma de organización política. Continuando con el estudio de anterior autor, Calvin y Bullinger contribuyeron a desarrollar el federalismo desde la perspectiva del republicanismo moderno, dando forma a dos países federales de la época como son Suiza y Holanda (Elazar, 1990: 180). A pesar del desarrollo de los mencionados principios, estos se vieron amenazados por una fuerte teoría que negaba la realidad de la soberanía y la legitimidad de los Estados federales. Al respecto, Bodin (1576) principal autor de la teoría del Estado moderno, analizó las diferentes posibilidades del federalismo tomando como referencia el problema de la soberanía, concluyendo que el federalismo era prácticamente imposible debido a la necesidad de mantener indivisible a la soberanía en la estructura de los Estados. Destacando también, que las ligas con influencia griega y con fines defensivos, no eran incompatibles a lo establecido en la nueva doctrina sobre la soberanía nacional. Durante esta época, la idea del federalismo no podía ir más allá de una liga permanente entre Estados que están unidos por una alianza perpetua con rango de ley internacional, en la que dichos Estados otorgan ciertos poderes limitados a una autoridad en común.

Ahora bien, ya en el siglo XVIII, Charles Louis de Secondat mejor conocido como el barón de Montesquieu, buscó delinear las virtudes del federalismo dentro de un Gobierno republicano, pero su estudio ayudó a generar principalmente los fundamentos teóricos de la confederación (Concha, 1989: 11-12). Otros teóricos de la época aportaron sus ideas respecto al federalismo, manifestando diferentes análisis como Rousseau (1762) que consideró al federalismo como un aspecto vital del Gobierno popular, mientras que Kant analizó el federalismo premoderno, considerando a la teoría federal como un medio para lograr el orden internacional (Santiago, 2004). Asimismo, Harrington (1656) reflexionó sobre la descentralización del Gobierno británico, pugnando por una mayor autonomía en los Gobiernos condados ingleses, de tal manera que fueran similares al sistema federal de las tribus de Israel.

Conocidos teóricos británicos no consideraron a los sistemas federales durante el siglo XVII, sin embargo en la siguiente centuria Gran Bretaña tuvo una gran discusión pública sobre cuestiones federales, en la que se trató la unión legislativa de Inglaterra y Escocia. Estas ideas federales fueron retomadas en la víspera de la Revolución americana, en la que se planteó principalmente el problema de la relación del Imperio británico con sus colonias. De acuerdo a esta idea, Smith (1996) invitó a transformar

esta relación imperial en una gran confederación general, con el fin de resolver posibles conflictos a futuro, pero a pesar de ser una buena solución, hubo varios en contra de dicho pensamiento como Burke (1983), ya que consideraba que no podría realizarse debido a la geografía local. Pese al apuro presentado, la colonia norteamericana asumió su relación con el Gobierno británico de manera federal, aunque en Londres no se veía de la misma manera. Pero esta perspectiva, ayudó a desarrollar ideas federales que más adelante pondrían en práctica en un Estado confederado y en un posterior Estado federal. Siendo así como los fundadores de los Estados Unidos convirtieron los principios del federalismo en un sistema práctico de Gobierno, basado en las experiencias propias con los británicos.

El sistema federal norteamericano nació gracias al debate que se realizó sobre la ratificación de su Constitución, el cual podemos analizar en la obra *El federalista*. En ésta, Hamilton, Jay y Madison (2004), defendieron la idea de un sistema que uniera estrechamente a los trece Estados confederados, dando como resultado una nueva teoría del federalismo que sirvió como ejemplo para algunas naciones nuevas en el mundo. Esta innovadora teoría es considerada como el punto de partida del federalismo moderno, auxiliando al desarrollo de nuevos sistemas federales posteriores al nacimiento de la misma. Los tres autores mencionados, tomaron en cuenta los problemas del Gobierno popular moderno, proponiendo y justificando una solución federal a dichos inconvenientes. Los principios del federalismo moderno, plasmados en la ya mencionada obra, proporcionan las bases necesarias para definir el concepto, en la que los autores separan la vieja idea de las disposiciones y acuerdos confederales, generando un concepto político nuevo. El esfuerzo expuesto por quienes propugnaban la Constitución, contribuyó a generalizar el término federalista con el sentido de unión no centralizado, dotada de un Gobierno central supremo a los Gobiernos de los Estados constitutivos. Dicha obra literaria es una de las aportaciones más importantes de los defensores del federalismo, formando parte de un cuerpo sustancial de obras que analizan el sistema federal. Las contribuciones norteamericanas a la teoría federal, establecieron aspectos prácticos que conlleva el mantenimiento de un sistema federal, siendo realizadas la mayor parte de éstas en materia de derecho constitucional, proviniendo de los tribunales, en específico del Tribunal Supremo, mediante sus debates jurídicos en el tema.

Por otra parte, cuando en Europa se llevaba a cabo la Revolución francesa que estimulaba el desarrollo del Gobierno popular, con una Francia centralizada que

rechazaba el federalismo durante los conflictos entre girondinos y jacobinos, se empezaron a retomar los principios federales en los Gobiernos del viejo continente. La democracia jacobina contenía ideales basados en un Gobierno centralizado, donde el Estado era dirigido por una singular élite política, interpretando el sentir de la población mediante la opinión pública, expresa o manipulada. Es por ello, que cuando se adoptaron los ideales jacobinos en el pueblo francés de la época, la opción federal dejó de ser una alternativa de Gobierno para la mayoría de los herederos revolucionarios. Sin embargo, hubo una pequeña minoría de estos en favor del federalismo, ya que veían en dicha teoría una forma moderada de instituir un Gobierno popular, como lo expresó en su análisis Tocqueville (1973) y posteriormente Proudhon (2008) en el siguiente siglo.

Ahora bien, las escuelas germánicas federalistas surgieron a finales del siglo XIX con investigaciones teóricas más genéricas. El análisis del sistema norteamericano que hizo Tocqueville, sentó los fundamentos del estudio científico-empírico del federalismo y sirvió de empuje para que los teóricos alemanes se enfocaran en los problemas planteados sobre nacionalismo, soberanía y consenso popular, sobresaliendo Gierke (1934) como uno de los autores con mayor reconocimiento.

Regresando a la teoría francesa, Proudhon (2008) formuló un modelo abstracto, en el que la forma federal constituye la base de su sociedad ideal. Como se mencionó anteriormente, dicho autor representó la continuación de línea minoritaria en favor del federalismo. El federalismo proudhoniano resurgió en los años veinte, como una escuela de pensamiento federal, el cual se enfoca en los problemas del sistema de gobierno en Francia y su periferia francófona. Teniendo como principales exponentes a Alexander Marc y Denis de Rougemont, quienes pudieron organizar una red especializada en la construcción de una Europa federal después de la Segunda Guerra Mundial.

Por otra parte, las aportaciones británicas más destacadas, emergieron después de la consolidación del Imperio Británico. La filosofía británica tenía una clara inclinación dirigida a resolver los problemas coloniales e imperiales concretos, contemplando los beneficios de la organización federal, especialmente de las colonias con modelo federalista. Algunos teóricos británicos como Freeman (1893), se interesaban en este sistema para unificar el Imperio Británico, basándose en las experiencias federales contemporáneas e históricas. Las ideas del mismo autor respecto al federalismo imperial británico, ganó numerosos partidarios tanto en la Gran Bretaña como en las colonias, logrando con dichas ideas un claro avance con la fundación en 1884 de la Liga

británica. El movimiento interno en la gran Bretaña sobre la reorganización federal logró éxitos tácticos, pero a pesar de todo, fracasó en sus propósitos generales.

Ya en los inicios del siglo XIX, la gran mayoría de los países latinoamericanos habían tomado como ejemplo el sistema federal norteamericano, mezclando dichos ideales con los elementos federalistas de la tradición imperial hispánica. El sistema federal otorgaba a dichas naciones la herramienta necesaria para resolver los conflictos de cada capital y sus provincias, siendo esta la característica principal entre los territorios independientes de la época. El resultado que generó implementar dicho sistema fue desigual, ya que para algunas naciones resultó fugaz, debido a que no fueron capaces de resistir la presión centralizadora o disgregadora, mientras que para otras naciones se fue convirtiendo en un rasgo permanente de su sistema de gobierno.

El sistema federal sobrevivió a la inestabilidad de los Gobiernos latinoamericanos, sin embargo cuando estos se presentaban como regímenes dictatoriales, su funcionamiento se impedía dependiendo del grado centralizador de cada uno. El federalismo de esa época tuvo una relación cercana al nacionalismo de raíz étnica, que demandaba la creación o el mantenimiento de instituciones de tipo federal con el fin de asegurar la unidad nacional y al mismo tiempo la autonomía política; mientras que actualmente, el federalismo sirvió para unificar Estados con diversidad étnica.

Después de la Segunda Guerra Mundial, algunas naciones étnicamente heterogéneas que fueron creadas o reconstruidas, tomaron al sistema federal como solución a sus propios problemas nacionales. En Asia y en África, donde la diversidad étnica es aún mayor que en Europa, ayudó a que en ambos continentes se realizaran esfuerzos de tipo federal. En la segunda mitad del siglo XX, se generaron nuevas propuestas para unir países independientes con un claro objetivo económico, siendo la más representativa la Comunidad Europea. La larga lista de esfuerzos sociales para organizarse con principios federales durante la Edad Antigua, media, moderna o contemporánea, nos demuestra la resistencia del federalismo como idea y como forma de gobierno. La concordancia que se dio entre la teología y el pensamiento político en épocas modernas, condujo a la revolución filosófica que inicio en el siglo XVII, generándose un pensamiento federal serio que al mismo tiempo se desarrollaba en conjunto con la revolución republicana (Elazar, 1990: 194-196).

En la actualidad, politólogos y juristas han dedicado sus estudios para analizar el federalismo de forma general o específica, según sea el caso, tendiendo principalmente a dos enfoques que a continuación desarrollaremos. Ejemplos como los trabajos de

Watts con el análisis del federalismo canadiense, la Pergola con el modelo español e italiano, Lujambio o Burgoa con el sistema mexicano, entre otros, nos ayudarán al presente estudio para conocer mejor el federalismo, ya sea por el enfoque histórico-politológico o jurídico-constitucional.

I. 2. 2. Histórico-Politológico

El primer enfoque con el que podemos analizar al federalismo, fue concebido por el alemán Friedrich (1975: 13) al desarrollar la reconocida teoría del *federalizing process*, entendiéndola como el proceso por medio del cual una cantidad de organizaciones políticas separadas, según sean Estados u otra clase de asociaciones, inician arreglos y negociaciones para solucionar problemas conjuntos, tomando acuerdos comunes en problemas que afectan a todos; o bien de manera inversa, donde el proceso inicia en una comunidad política que hasta entonces era unitaria, en la que va diferenciándose internamente en cierto número de comunidades políticas distintas y separadas, consiguiendo una nueva organización donde las comunidades diferenciadas se vuelven capaces de trabajar por separado, pero siguiendo objetivos comunes. La visión de dicho autor, va más allá del estudio común al detectar que toda manifestación federal implica, ante todo, un proceso histórico y no solo uno estructural.

La Pergola (1994: 21-22) destaca la importancia que tiene la mencionada teoría, ya que analiza las tendencias estructurales del federalismo en la teoría y en la práctica. Dicho autor coincide con la idea de Friedrich al considerar al federalismo como algo demasiado mutable y fluido, por lo que no puede ser analizado por su naturaleza en términos estáticos, siendo la causa principal por la que debemos estudiar al sistema federal como un proceso histórico que se desenvuelve en dos posibles direcciones. La primera de estas se genera cuando las comunidades políticas independientes adoptan determinadas soluciones o decisiones con relación a un núcleo de materias que consideran de interés común; mientras que la segunda, puede concebirse como una comunidad política unitaria que se transforma de modo que internamente se crean nuevas y distintas comunidades políticas, donde cada una de estas tiene la capacidad de decisión en las facultades que se le designen.

En su teoría, Friedrich (1968: 8) subraya la importancia del marco constitucional, ya que durante el proceso federal se deben crear un conjunto de normas con rango constitucional que se adecuen a las exigencias del mismo. Dicho marco constitucional, debe contener un adecuado sistema de garantías, donde exista un procedimiento de

reforma constitucional, permitiendo a las comunidades integrantes poder manifestar su propio consentimiento cuando se vean afectados los intereses de cada uno. En consecuencia, el mismo autor consideraba a la historia del federalismo como la misma historia del constitucionalismo. Es así que al apegarnos más a este enfoque en el presente estudio, no dejaríamos sin valorar algunas cuestiones jurídicas importantes como la Carta Magna. Cabe señalar, que si el marco constitucional mencionado es excesivamente rígido, acabaría por obstaculizar la capacidad de desenvolvimiento y acomodación del sistema federal. Por ello, el constituyente debe encontrar el término medio entre la exigencia tutelar y preservar las autonomías que conviven en el ordenamiento federal, para poder así desarrollar el sistema federal, construyendo un proceso y manteniendo al mismo tiempo sus propias características estructurales.

De acuerdo a la teoría del *federalizing process*, el mecanismo organizativo característico del federalismo sirve para ordenar las relaciones entre comunidades ya existentes y para transformar en realidades institucionales a las comunidades que existen en el Estado federal. También, conforme a la misma teoría, la esencia del federalismo se encuentra en el proceso constante y evolutivo de cada nación, en otras palabras, el federalismo es proceso y a la vez aparato estructural.

Pero para poder entender la mencionada teoría, debemos descomponer la definición del *federalizing process* en sus elementos constitutivos, en donde el actor de este proceso es la comunidad y no es el Estado. La relación de estas comunidades y el sistema federal pueden ser definidas eludiendo el arduo problema de la soberanía. Asimismo, dichas comunidades contienen una serie de factores calificables en sentido amplio, ya sea étnico, cultural y económico, como son sus necesidades, creencias, valores, tradiciones y términos semejantes que deben ser advertidos como exclusivos de un determinado círculo social, para después surgir como fuerza propulsora del *federalizing process*.

En el interior de los sistemas federales, las atribuciones están divididas, y en cuanto a las comunidades referidas en la teoría, cada una de las cuales tiene asignada y garantizada su propia esfera territorial y funcional. La Pergola (1994: 24-32) nos dice que las comunidades se manifiestan como un núcleo organizado, dotado de poder, en el cual el territorio constituye medida, siendo para el mismo un requisito esencial. Concluyendo que la técnica del federalismo es esencialmente la de las relaciones entre el poder y el territorio.

Otro de los elementos importantes en el *federalizing process* es la diferencia entre la autonomía y la soberanía, en la cual debemos subrayar que en el sistema federal de

Friedrich (1968: 8), no tiene lugar la palabra soberanía de los Estados miembros debido a su incompatibilidad, afirmando que solo tendrá lugar la autonomía dentro del Estado federal. Dejando a un lado la idea de una comunidad soberana, siempre que se trate de soberanía entendida como indivisible en un Estado federal. El mismo autor afirma que la soberanía no podía ser divisible, por ello no podía dividirse entre las comunidades integrantes del Estado, sin embargo el Estado federal en su conjunto si podría ser considerado soberano ante las demás naciones. La Pergola (1994: 33) concluye esta idea de manera diferente, comentándonos que una misma comunidad se considera autónoma dentro del sistema federal, pero que al mismo tiempo, sigue ostentando su soberanía frente a otros Estados que estén fuera del sistema federal, es decir, nunca pierde su soberanía ante los demás Estados.

El significado de autonomía resulta muy amplio, pero progresivamente viene a cualificar y limitar hasta llegar a considerar que las comunidades verdaderamente relevantes son aquéllas de carácter político y territorial, correspondiendo al Estado federal la misión de repartir y organizar sus poderes. Friedrich (1968: 10), inspirado en el intento de eliminar el concepto de soberanía dentro del sistema federal, adopta el concepto de autonomía como el más idónea para definir la situación constitucional tanto de la comunidad central como de las comunidades locales. En cuanto a la noción de garantía, el mismo autor la menciona como una característica de autonomía constitucional, junto al principio del consenso, que significa forjar un concepto de autonomía que responde a la descripción del federalismo como un producto del proceso histórico.

Respecto a la organización técnica del federalismo, es confiada a un sistema de normas cuyo valor constitucional resulta evidente. Friedrich no admite que los sistemas federales sean considerados como subespecie de los sistemas estatales, es decir forma de Estado, tal y como lo afirman algunos juristas, pero es el primero en reconocer que no pudiera existir un verdadero federalismo sin la fuerza animadora y ordenadora de la rama del derecho. Lo que si admite el autor, es la asignación específica al ordenamiento constitucional del federalismo, que es la de tutelar las dos esferas distintas de autonomía, ya sea la central o la local.

La garantía de funcionamiento del federalismo, estará atribuida a un sistema operativo que se identifique en la Constitución de un Estado federal, el cual es presidido por la fuerza y autoridad del Estado. La Pergola (1994: 40-47) considera a la Constitución estatal como la fuente de las garantías del federalismo, ya que sin ésta la autonomía

sería solo ilusoria. Finalmente, el mismo autor indica que la autonomía sustancial de la comunidad central o local, estaría acompañada por una autonomía constitucional, la cual viene a ser inclusive absorbente con respecto a la primera, generando así un grado de autonomía el cual es característico del federalismo.

Durante el proceso de federalización, la comunidad central deberá dotarse de órganos propios legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, siendo este último órgano el encargado de interpretar el ordenamiento Constitucional y dirimir las eventuales controversias entre la autoridad central y los miembros, o entre los mismos. De igual manera, durante el proceso se deberá tomar en cuenta el principio de la división de poderes como requisito esencial, en la que el Estado federal se base en el esquema tripartito de la organización central, que servirá para garantizar todo el sistema federal.

Siguiendo la misma línea de los anteriores autores, Blanco (2012: 58) ejemplifica la teoría del *federalizing process*, recalcando que la aparición del sistema federal de los Estados Unidos de América sería incomprensible sin tomar en cuenta las condiciones de partida y los problemas de naturaleza política. El ejemplo de dicho modelo federal, nos sirve también para saber que las condiciones históricas de cada nación son importantes, por lo que debemos considerarlas al momento de su creación como Estado federal. El estudio de los orígenes de algunas naciones federales, o lo que es lo mismo, el proceso progresivo de extensión histórica del modelo de Estado federal, nos ayuda a encontrar una diferencia en la partida de dicho estudio, ya sea como proceso unificador de territorios en un Estado o como proceso descentralizador donde el mismo utiliza la arquitectura característica del sistema federal para distribuir responsabilidades y obligaciones. Ambos procesos formativos del ordenamiento federal se desenvuelven en sentido opuesto, pero al mismo tiempo son afín al resultado final, es decir, al federalismo se llega tanto por la vía de la descentralización como por la de integración. Los dos procesos son considerados equivalentes, ya que desembocan en el resultado de ordenar y garantizar las autonomías territoriales con base a una Constitución rígida. Sin embargo, debemos distinguir sus diferencias para entender mejor ambos procesos que generan como resultado un Estado federal.

En lo que respecta al primer modelo de proceso de federalismo, denominado unificador o de integración, aparece básicamente debido a la experiencia forjada por la creación de los Estados Unidos de América. Dicha nación, no solo generó el modelo federal moderno, sino al mismo tiempo creó este modelo de proceso de federalismo que tiene como objetivo la creación de un nuevo Estado que busca agrupar territorios, ya sean

coloniales o independientes entre ellos. Ejemplos de países como Suiza, Canadá, Alemania, Austria y Australia, tomaron las bases generadas por la historia norteamericana haciendo propio el sistema federal unificador. Las historias de cada uno de los anteriores ejemplos son tan peculiares como el mismo sistema federal originario, ya que todos ellos se produjeron según las circunstancias de cada uno de ellos (Blanco, 2012: 59-68).

Por lo general, sin ser una regla obligatoria, este tipo de federalismo inicia con la integración de una Confederación, donde gracias a la búsqueda de mejores condiciones y garantías para sus integrantes, se transforma hasta generar un federalismo que asocie a los mismos y conciba como organización interna un Estado federal. La unión para el mantenimiento de la libertad e independencia de los miembros integrantes, contra cualquier ataque extranjero y la conservación del orden y tranquilidad interior, fue una de las ideas iniciales del federalismo unificador. También podemos destacar que en el federalismo unificador, los territorios otorgan su soberanía al Gobierno central, haciendo que esta soberanía pase a ser considerada autonomía residual, tal y como lo estableció Friedrich en su teoría.

Este modelo de federalismo unificador contiene las características básicas mencionadas de un Estado federal, como lo son la división de poderes, distribución de competencias, democracia, Constitución suprema, entre otras. Sin embargo, el inicio de federalización de este tipo de Estado exige al Gobierno a crear una autoridad central, que está obligada a velar por los intereses de todos los integrantes del Estado federal, estableciéndose límites competenciales y facultades para las órdenes de gobierno. También en este mismo modelo se debe considerar durante el proceso, la idea nacional que le corresponde trabajar el Gobierno central, ya que al constituirse como un Estado federal, todos los integrantes formarían una nueva nación con intereses y objetivos comunes (La Pergola, 1994).

El segundo tipo de proceso de federalismo es el denominado descentralizador, el cual a diferencia del anterior, nos encontraríamos con una comunidad unitaria que iniciaría su proceso de federalización con la creación interna de comunidades locales y a la par buscaría la descentralización de los poderes integrantes del Estado. La autonomía en este tipo de proceso se considera otorgada, ya que al constituirse las comunidades locales, el Gobierno central otorga autonomía a las mismas, estableciendo límites competenciales y facultades en una constitución de orden superior.

Por lo general esta comunidad unitaria contiene una gran extensión territorial, abarcando una extensa variedad de sociedades que se distinguen entre ellos, los cuales podrían pasar a formar posibles comunidades locales. Dicho territorio puede considerarse como una de las causantes principales para iniciar un proceso de federalismo descentralizador, debido a la falta de capacidad del Gobierno central por conocer y resolver los problemas de las zonas periféricas. De igual manera, también podríamos considerar como causante, la ya mencionada diversidad que pudiera existir dentro de la comunidad unitaria. Diferencias étnicas, sociales, religiosas, políticas o por idiomas, obliga la creación y facilita la delimitación de las comunidades locales dentro del Estado federal.

Una de las características que forzosamente deberá contener este tipo de federalismo descentralizador, es la integración de la democracia al sistema federal. Blanco (2012) nos señala al respecto, que algunas naciones como México, Brasil o Argentina no tomaron en cuenta esta característica por lo que simplemente los inicios de sus sistemas federales se consideran como divisiones administrativas dentro de un imperio. La íntima correlación existente entre federalismo y democracia, se muestra muy necesaria en este tipo de federalismo, por lo que podemos afirmar que el funcionamiento de un sistema democrático es condición imprescindible para el desarrollo de un sistema federal.

Por otra parte, La Pergola (1994) señala dos vicios muy importantes que debemos considerar en este proceso de federalización. Primero indica que las instituciones, podrían no ser construidas desde el principio como se supondría que debería de ser, debido a que muchas veces son tomadas las instituciones del antiguo Gobierno unitario como base de las nuevas instituciones, generándose el primer vicio según el mismo autor, al no estructurar con solidez a las mismas y dejar los problemas anteriormente generados. El segundo vicio al que hace referencia el autor, se relaciona con el anterior mencionado, ya que si las instituciones políticas no son auténticas y sólidas, no podrán ser capaces de resistir la presión de la administración central, haciendo que el sistema federal tenga un funcionamiento discreto o nulo.

Ahora bien, existen diferentes ejemplos de naciones que se constituyeron fundamentándose en el federalismo descentralizador, entre los que podemos encontrar países como México, Venezuela, Argentina, Brasil, Rusia, entre otros. El caso mexicano es el claro modelo de este federalismo descentralizador, debido a que históricamente la nación mexicana inició su proceso de federalización de una comunidad unitaria a una

federal, misma que abordaremos con mayor detenimiento en los siguientes capítulos de nuestra investigación (Blanco, 2012: 70).

En resumen, nuestro primer enfoque de estudio del federalismo tenderá a mostrarnos las circunstancias históricas, sociales, culturales y políticas de una sociedad regida por el sistema federal. El enfoque histórico-politológico se entenderá principalmente como un proceso evolutivo, donde el federalismo iniciará bajo ciertas condiciones, desarrollándose paulatinamente en los contextos temporales de cada nación, teniendo como principal virtud la demostración de la realidad que vive el Estado federal. Esto no significa que no se le considere importante a la Constitución respecto a la formalidad que le otorga al federalismo, tal y como lo hará nuestro segundo enfoque que a continuación veremos, pero para nuestro primero mencionado será una herramienta sustancial dentro de todo el proceso de federalización.

I. 2. 3. Jurídico-Constitucional

El segundo enfoque que tomaremos en cuenta para el presente estudio, versará en considerar al federalismo como una forma de Estado, al consolidarse jurídicamente dentro de la Constitución política de cada nación. Existe una gran diversidad de teorías desarrolladas al estudio del Estado, siendo algunas más trascendentales que otras como las ideas de Platón, Aristóteles, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Hegel, Marx, Lenin, Jellinek, Kelsen, entre muchos otros pensadores que han dedicado su tiempo a investigar las relaciones del poder público, así como entre gobernantes y gobernados. Todas y cada una de estas teorías, son básicas para desarrollar el concepto de Estado, así como sus elementos y fines del mismo.

La evolución de los grupos sociales, de las relaciones entre los mismos y la autoridad máxima, es la evolución de la organización superior conocida como Estado. Conforme a esta idea, Acosta (1981: 35) menciona que desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando aún frente a la naturaleza mediante grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente hubo cierta organización y ciertos principios de orden. El mismo autor, señala que las primeras agrupaciones sociales aparecieron en Egipto, cerca del año 6000 a. C., y es a partir de entonces, cuando se le conoce como polis, ciudad, imperio o república, a la agrupación humana asentada en un territorio, con cierto orden y una determinada actividad y fines, llegando hasta la concepción de Estado, como forma culminante de su evolución social.

Sin entrar tanto en detalle, podemos denominar como Estado a la persona jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un Gobierno propio con decisión y acción. Y con base a este concepto, señalamos como elementos constitutivos del Estado a la población, el territorio, el Gobierno y la soberanía. Asimismo, el Estado tendrá como fin, crear un orden necesario, asegurar la convivencia social, el bienestar de la nación, la solidaridad general y establecer los medios para el desarrollo cultural, económico, político y social. Al respecto, Burgoa (1998: 367-368) nos explica que la forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su Gobierno, ejemplificando que la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o un Estado federal, siendo estos últimos formas estatales. Siguiendo con el mismo camino, de Lapradelle (1912: 50-51) define al Estado federal como una persona de derecho público, soberano y por consiguiente considerado como un Estado, donde cada uno de los Estados miembros se integra al Estado federal, constituyendo a la totalidad del territorio. Asimismo, señala que la autoridad del Estado federal se ocupa de asuntos exteriores e interiores, ejerciéndola directamente sobre todos los Estados miembros; destacando también, que en el Estado federal existe una nacionalidad común y una unidad establecida por una Constitución máxima. Por otra parte, del Vecchio (1956: 177-178) concuerda con los anteriores autores al señalar como forma de Estado al federal, destacando que en dicha forma de Estado los poderes de los Estados miembros quedan por entero subordinados a la Federación, quien es la figura que únicamente los representará. Recalca también en que la base del Estado federal será su propia Constitución, el cual tendrá carácter supremo y determinará la estructura y competencias de los órganos centrales y locales.

Por su parte, Jellinek (1970: 577) coincide con lo expresado por de Lapradelle al afirmar que el Estado federal es un Estado soberano, formado por una variedad de Estados, donde su poder surge gracias a la unidad estatista de los Estados integrantes. Dicho autor entiende que el Estado federal es una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre sus integrantes, es decir, ambos son soberanos o cosoberanos. Para el mismo, la organización de éstos descansa en una Constitución, atribuyendo a los órganos supremos del Estado, una participación mayor o menor en la soberanía de cada miembro.

Otra noción de Estado federal a considerar desde esta perspectiva, es la que nos otorgó Fischbach (1928: 176), ya que dicho jurista concibe al Estado federal como una forma de integración con carácter corporativo, es decir, los diversos Estados no se hallan sometidos a un Estado dominante, sino que se comporta entre sí como miembros de una entidad estatal superior, conservando características como autonomía e igualdad. Dicho autor, destaca que la Constitución del Estado federal descansa sobre su legislación propia, estando excluida de toda sustitución por actos legislativos de los Estados integrantes. Asimismo, y contrario la idea de Jellinek (1970), señala que los Estados integrantes no son soberanos, teniendo como recompensa de esa pérdida la facultad para participar en el ejercicio del poder federal.

Todos estos conceptos mencionados nos demuestran una visión diferente de analizar al federalismo, entendiéndola como forma de Estado y no como un proceso dinámico que va evolucionando, apoyándose principalmente en la Constitución como fundamento del Estado federal. El propio concepto de Estado federal, es sinónimo de unión permanente y de coexistencia orgánica, y su estructura radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado. Cabe señalar que el reparto de competencias no está restringido a una regla determinada, pues dependerá en gran medida por su historia política, cultural y social del país en cuestión. De igual manera, se debe tomar en cuenta la situación del momento en cuanto a la influencia de los factores reales de poder, como podrían ser los grupos de presión y la política internacional.

Conforme al aspecto competencial, en el Estado federal los integrantes se someten al poder central de control, es decir, el Estado federal es soberano porque ejerce todo su poder hacia los Entidades integrantes, sin embargo estos últimos siguen poseyendo sus propios derechos que pudieran hacer valer al poder central en cualquier momento. Estos derechos en favor de los Estados miembros, se establecerán dentro de una Constitución suprema, la cual especificará que derechos le corresponderán a los Estados miembros y cuales al poder central, constituyéndose la competencia de cada uno de ellos (Lucas, 1986: 283).

El establecimiento de las competencias, genera el planteamiento del problema de la soberanía ligada con la territorialidad, entendiendo a esta como una facultad que tiene una autoridad para tomar resoluciones en un ámbito determinado y cuyas decisiones no admiten apelación alguna. La soberanía también es considerada como un poder supremo, por el que no existe otro superior a él, sin embargo algunos juristas no

aceptaron esta idea última, ya que consideraban al Estado federal el producto de dos Entidades de derecho público en un mismo territorio, originando la idea denominada teoría de la doble soberanía o cosoberanía.

Esta disputa sobre la doble soberanía, nació con motivo de aquellas discusiones en torno a la Constitución norteamericana, propiciada por los autores de *The federalist*, para después Tocqueville (1973: 118-119) popularizarla en Europa, consolidándose en la escuela alemana de George Waitz. Según nos comenta Tocqueville, la primera dificultad que se presentaba en la Constitución norteamericana, era la cuestión de compartir la soberanía con la Unión y que si estos deberán seguir gobernándose por sí mismos en lo que concierne a su propia prosperidad interior, sin dejar de formar y proveer las necesidades generales de la Unión. Al respecto, Waitz (1862: 221) planteó la idea de que los dos elementos integrantes del Estado federal, es decir, la Federación y los miembros, son auténticos Estados, ya que cada uno tiene su propia esfera con carácter de exclusividad. Es por ello, que concluye que la soberanía no pertenece únicamente a los Estados, sino que ambos son soberanos en su propia esfera.

Pero para nuestra investigación, la teoría de la doble soberanía o cosoberanía es inadecuada, de acuerdo a lo afirmado por Burgoa (1968: 463) al manifestar que dicha teoría se funda en un error insalvable, ya que la soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterogéneas de ninguna índole. El mismo autor señala que al concretarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución máxima, el último acto de soberanía de las Entidades federales sería precisamente la realización de la nueva entidad y su organización, dejando de ser soberanos para posteriormente mantenerse autónomos. Con fundamento en esta idea, podemos decir que la soberanía y la autonomía son dos conceptos diferentes, por ello, consideramos al Estado federal soberano y a sus Entidades federativas autónomas.

Finalmente, concluimos que tanto el enfoque histórico-politológico, como el jurídico-constitucional, coinciden en algunos puntos importantes, los cuales nos servirán para desarrollar por completo al federalismo mexicano en los siguientes capítulos. No obstante, nos apoyaremos principalmente en el primer enfoque, ya que una de las grandes diferencias que localizamos en cada uno de estos se encuentra en que la primera nos mostrará la realidad del desarrollo del federalismo, contrario al segundo enfoque donde solo se analizará como estructura, siendo una deficiencia fundamental al desconocer la efectividad y el progreso de la misma organización en favor del

federalismo. Hemos de considerar, mezclando ambos matices expresados en anteriores líneas, que el federalismo debe ser estudiado como forma de Estado y como proceso histórico, jurídico, político, social y cultural, pero para analizar más a detalle nuestro objeto de investigación deberemos concentrarnos en el enfoque que nos demuestre el desarrollo objetivo del federalismo, acorde a lo hecho por Roberto Blanco (2012: 59) al analizar el caso del primer modelo del federalismo moderno, subrayando que la aparición del sistema federal de los Estados Unidos de América sería incomprensible sin tomar en cuenta las condiciones de partida y los problemas de naturaleza política, es decir, el contexto vivido de cada época.

I. 3. El federalismo moderno

Como se comentó en párrafos anteriores, el origen del federalismo moderno se encuentra en el histórico nacimiento de los Estados Unidos de América, durante la Convención de Filadelfia de 1787. En la cual, el Congreso de la Confederación Americana, buscó mejorar y reformar los denominados artículos de Confederación, con el objetivo de que estuviesen en condiciones de resolver los problemas internos y externos que se presentaban en el Gobierno de la misma. Los mencionados artículos fueron ratificados en 1781, recayendo en una situación cercana a la anarquía, debido a que el Congreso de la Confederación no era respetado ni sus órdenes obedecidas, sumándole a todo esto una grave crisis económica que desembocó en la necesidad de realizar reajustes profundos en la organización. Por ello, el Congreso de la Confederación, convocó la convención de Filadelfia, celebrándose el 14 de mayo de 1787, iniciando sus trabajos el 25 del mismo mes y clausurada el 17 de septiembre del mismo año.

La convención resolvió desde un principio que no era suficiente reformar los artículos de Confederación, por lo que se enfocó en construir un nuevo sistema de gobierno, basado en un proyecto constitucional unificador. Durante la misma, firmaron treinta y nueve delegados de los cincuenta y cinco que asistieron, sin embargo aún faltaba que la Constitución fuera ratificada por el pueblo de cada Estado, de por lo menos nueve de ellos. El Estado de Nueva York era en esa época fundamental, debido a su posición central dentro del territorio, por lo que en dicho Estado se desató una discusión intensa con gran sentido político y jurídico, que desembocó en las setenta y siete publicaciones hechas en periódicos por Hamilton, Madison y Jay (2004: VII-XXIV), los cuales expusieron al modelo federalista como la solución al fracaso de la forma confederal.

La recopilación de dichas publicaciones, dio lugar a la creación del libro *The Federalist*, el cual es considerado como la obra fundamental del federalismo moderno, ya que el debate expuesto por los tres autores, nos demuestran la importancia de varios elementos en el sistema federal actual, como la separación de poderes y el reparto competencial, así como un Estado de derecho basado en una Constitución sólida y un sistema democrático y representativo.

Elazar (1990: 184-187) nos comenta que los norteamericanos partieron de conceptos bíblicos y británicos acerca de alianzas y pactos, logrando múltiples opciones que desembocaron en la creación de una nueva teoría federal. Para el mismo autor, las publicaciones vertidas en *The Federalist*, contempla los problemas del Gobierno popular moderno, para luego proponer y justificar una solución federal a tales problemas. Los principios plasmados sobre el federalismo, nos otorga las bases necesarias para definir el concepto, características y beneficios del mismo.

La separación de la vieja idea del federalismo, basado en disposiciones y acuerdos confederales, creó un nuevo concepto político que se convirtió en el prototipo de los sistemas modernos. El sistema federal norteamericano es una de las federaciones más estables del mundo, a pesar de haber vivido una devastadora guerra civil durante el primer siglo de su existencia, siendo referencia para cualquier estudio del federalismo actual. Inicialmente se integró por 13 Estados, sin embargo en la actualidad se compone por 50 Estados más 2 Estados libres asociados, 3 entidades locales con autogobierno, 3 territorios no incorporados y unos 130 asentamientos de nativos americanos. Se caracteriza por tener una sociedad relativamente homogénea, en la que existen importantes minorías afroamericanas e hispanas. Asimismo es considerada como moderadamente centralizada, donde el sistema de distribución de poderes radica en que la Constitución especifica una serie de materias bajo la autoridad federal y deja a los Gobiernos estatales unas materias no específicas de forma residual.

La estructura institucional federal norteamericana se basa en el principio de separación de poderes, donde el Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen mecanismos propios que generan fórmulas de equilibrio y control mutuo. Su forma de gobierno es presidencial y el Legislativo, contemplando también al Senado, en el cual los Estados son representados e integrados por miembros de forma directa. El sistema norteamericano ha sobrevivido por más de dos siglos, fortaleciendo no solo su sistema de gobierno, sino también al federalismo como manera de gobernar, llegando a ser en la actualidad una

potencia como nación y un ejemplo a seguir por diversos sistemas federales (Watts, 2006: 117-118).

Ahora bien, después de la constitución del sistema federal Norteamericano, diversos países en el mundo transformaron sus sistemas internos de Gobierno. Ejemplos como el de México después de su independencia en 1824, Suiza que transformó su confederación en Federación en 1848 o Canadá en 1867, dieron pie a múltiples transformaciones en el mundo. En el último periodo del siglo XIX y los comienzos del siglo XX, múltiples repúblicas latinoamericanas adoptaron estructuras federales, que según Watts (2006), imitaban el sistema federal de Estados Unidos de América. Mientras que en la segunda mitad del siglo XX, la proliferación de federaciones y otros formatos federales de unión de comunidades multiétnicas, se generaron en antiguas zonas coloniales y en la misma Europa.

Sin embargo, en el periodo de 1960 y finales de los ochenta, el federalismo quedó evidenciado al no ser el mejor remedio de gobierno como se pensaba, ya que muchos de los experimentos federales posbélicos atravesaron dificultades, quedando suspendidos temporalmente o abandonados en definitiva. Dichas experiencias, nos mostraron que incluso cuando se apuesta por la solución federal, existen límites a la adecuación a determinadas circunstancias de las soluciones federales o de ciertas fórmulas federales. Pero a pesar de las problemáticas mencionadas, en los años noventa surgió un renovado interés por las soluciones políticas federales. Ejemplos como el de Bélgica, que en 1993 transformó su Constitución; Sudáfrica que en 1996 ideó una modificación constitucional con aspectos federales y unitarios; o el Reino Unido, que fue adoptando nuevos acuerdos devolutivos para Escocia, Gales e Irlanda, nos demuestran al sistema federal como una forma de Gobierno positiva y liberadora, que se transforma y evoluciona a las necesidades del momento.

En la Edad Moderna se crearon novedosas formas, que se convirtieron en herramientas necesarias para implementar con éxito Gobiernos federales, registrando así un florecimiento de la teoría federal. Con base a lo anterior, se afirma que el federalismo es un instrumento moderno con fuertes raíces antiguas y con profundos lazos en el modelo republicano democrático moderno. Podemos decir que en la primera década del siglo XXI, el número de Estados federales existentes en el mundo o Estados con principios federales, ronda entre los 25 y 30 países. Watts (2006: 91-93) señala 24 sistemas federales en 1999, mencionando como países federales a Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Comoras, Confederación Helvética, Emiratos Árabes Unidos,

España, Estados Unidos de América, Etiopía, Federación Rusa, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, República Federal de Alemania, República Federal de Yugoslavia, San Cristóbal y Nieves, Sudáfrica y Venezuela; mientras que Anderson (2008:20) actualiza los datos del anterior autor en 2008, señalando 28 países que a diferencia de lo anterior, agrega a la República de Palaos, Bosnia-Herzegovina, República Democrática de Congo, Colombia y Sudán, eliminando de la lista anterior a la desaparecida República Federal de Yugoslavia. Sean más o menos sistemas federales, confirmamos que los Estados inspirados en los principios federales, suman el cuarenta por ciento de la población mundial, demostrándonos con ello, la gran importancia de analizar el sistema federal como forma de gobierno (Elazar, 1990: 187).

I. 3. 1. Elementos del federalismo

Coincidiendo con la idea de Watts (2006: 89), no podemos establecer como universales los siguientes elementos del federalismo que desarrollaremos en las consecutivas líneas de la presente investigación, ya que en la actualidad no existe un modelo puro de Federación que sea aplicable a todas las naciones. Sin embargo, y con el ánimo de abundar en aquellos aspectos que dan al sistema federalista su particularidad, proponemos como elementos del federalismo a la diversidad generalizada, a la separación de poderes, al ordenamiento jurídico supremo y en conjunto, a la autonomía que tengan las partes integrantes, al grado de democracia que complemente el funcionamiento del federalismo, a la descentralización del gobierno y a las competencias establecidas para cada nivel de éste. Esto no quiere decir que no puedan existir otros elementos que se integren en un Estado federal específico, pero basándonos en el modelo del federalismo moderno, es decir el norteamericano, el cual será referencia posteriormente para el federalismo mexicano, cada uno de los elementos mencionados pueden ser considerados en la mayoría de los Estados federales.

Ahora bien, haremos una breve reseña de cada uno de los elementos señalados, pero serán los últimos dos mencionados los que nos servirán para medir más adelante el impacto de la transición democrática en el sistema federal mexicano. Como primer elemento que encontramos dentro de un Estado federal, será la diversidad reconocida de los miembros integrantes de la unión, los cuales pedirán el respeto de sus propios ámbitos de autonomía a cambio de transferir algunas atribuciones al Gobierno común. Esta diversidad encontrada en los sistemas federales, hará que los miembros integrantes rechacen ideas unificadoras que podemos encontrar en las organizaciones unitarias,

teniendo como ejemplo de ello, la negativa de establecer una uniformidad en la legislación de los miembros, debido a la gran diversidad que podemos encontrar en un Estado federal, como es la cultural, étnica, territorial, climatológica, entre otras más.

El federalismo admite diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas de sus integrantes, influyendo en la composición del mosaico jurídico e institucional del Estado federal. La diversidad federal que destacamos, no solo no es contraria a la unidad nacional, ya que la misma no significa uniformidad, pero sí será favorable y condicionante de ésta. Y será la misma, tan distintiva del sistema federal, la causante del por qué no existe un modelo único dentro del federalismo. Al respecto, Faya (1988: 62) afirma que uno de los puntos de partida del federalismo desde la perspectiva sociológica, es aquel que contempla a un país tomando en cuenta toda su unidad, pero al mismo tiempo toda su diversidad. El mismo autor ejemplifica lo dicho, con países como India, Rusia y China, que nos ofrecen una extrema diversidad y heterogeneidad. Para el caso que nos ocupa, el Estado federal mexicano cuenta con esta característica, siendo uno de los factores principales para que el Gobierno de México considerara al sistema federal para su organización interna, ya que es una nación con gran diversidad en lo cultural, en lo económico, en lo étnico, en lo político, y en lo geográfico, según se analice cada Entidad federativa. Además, este mismo elemento lo encontramos en la nación precursora del federalismo moderno, pues los norteamericanos de entonces y los actuales, conviven en un Estado federal, donde la diversidad sigue siendo una pieza esencial para su funcionamiento (Schroeder, 1976: 7). El segundo elemento a mencionar, será uno de los más básicos para poder desarrollar el federalismo en un sistema de gobierno, tal y como nos lo indica García (1996: 10), pues señala que al hablar de federalismo, en realidad hablamos de la distribución del poder, entendiendo a la noción de poder en todas sus expresiones, ya sea de manera política, jurídica, social, económica o cultural. Con el fin de que no se pueda abusar del poder, es necesario que por disposición de las cosas, el poder frene al poder. Con fundamento en esta idea, Montesquieu (1799: 421-423) expuso que en cada Estado existen tres clases de poderes, denominados Poder Legislativo, encargado de elaborar principalmente las leyes y enmiendas, así como derogarlas; Poder Ejecutivo, facultado para enviar y recibir embajadores, establecer la seguridad, la paz o la guerra ante otros Estados; y Poder Judicial, el cual podrá castigar los delitos o juzgar las diferencias entre particulares. Sin embargo, señala también que cuando estos poderes están unidos en una misma persona o un mismo cuerpo, la libertad dejaría de existir en el Estado. La preocupación principal

del mismo, fue establecer una organización gubernamental que garantizara mejor la libertad política, pero este ideal solo podría alcanzarse cuando se consigue una seguridad de protección frente a los caprichos de los individuos, es decir, implica ante todo a la sumisión de la ley más que a la subordinación del poder de una voluntad humana. La libertad será posible, solo cuando se limitan los poderes gubernamentales, por ello, la mejor garantía para lograrlo y salvaguardarla frente a posibles tiranías políticas, se encuentra en la separación de los tres poderes.

El principio de la separación de poderes no sostiene la igualdad de los órganos detentores del poder, sino el predominio del Legislativo, debido a que era el representante político y por consiguiente, depositario de la soberanía del Estado. Como a la atribución de la soberanía se le consideraba a la creación de leyes, resultaba finalmente que el soberano era el Parlamento. Y con base a esta idea, Montesquieu creía que al fortalecer el Poder Legislativo, serviría como contrapeso para controlar al monarca, llevando implícita la intención de limitar el poder con otro poder. Los Estados Unidos consideraron la separación de poderes de la teoría de Montesquieu dentro de su estructura federal, pero esto no significa que hayan sido los creadores de la misma, pues lo que se hizo fue interpretarla e imprimirle utilidad práctica con un sello propio, con el fin de que ésta coadyuvara al desenvolvimiento de su sistema federal. Lo que si podemos atribuirles, es el sistema de equilibrio en los poderes, denominado como *checks and balances*, en la cual se contemplaba no solo al poder del Gobierno central, sino también al poder de las Entidades federativas, desarrollando con mayor profundidad la teoría de Montesquieu.

Los norteamericanos interpretaron la separación de poderes, al no concentrar éstos en una sola persona o corporación, por ello, su Constitución introdujo la facultad al presidente para presentar iniciativas legislativas, así como la institución del veto, con el fin de controlar las acciones del Congreso; también dividió a éste en dos Cámaras; facultó al Senado para nombrar funcionarios; se dispuso que el presidente y el Poder Judicial estuvieran sujetos a la legalidad; entre otras características, permitiendo así un control entre los poderes mediante sus órganos y una estrecha colaboración entre ellos. Fue así como ellos buscaron garantizar la existencia de la libertad del gobernado frente al poder del Estado, interpretando la separación de poderes con un significado más amplio, ya que no solo pensaron en los poderes del Gobierno central del Estado, sino también poderes de diversa índole, como fueron los económicos, culturales o religiosos, que se manifestaban en los Estados miembros. Por eso, cuando se habla de una

separación de funciones del poder político, no solamente se refiere a la división de poderes del Gobierno central, sino también a la separación que debe existir entre los poderes del Gobierno central y los poderes de las Entidades federales, siendo un elemento propio y esencial del Estado federal (Armenta, 2005: 51-63).

Como tercer elemento a destacar tenemos al sistema jurídico, el cual ayudará a regular el funcionamiento completo del federalismo en el país, entendiéndose como sistema jurídico al conjunto de leyes en el que se considera primeramente a la Carta Magna, las leyes federales, las Constituciones locales, los reglamentos y las normas que legalicen y fortifiquen al Estado federal, así como instituciones que hagan valer a las mismas. El federalismo y el sistema jurídico son nociones complementarias y en cierto modo inseparables, ya que el Estado federal descansa sobre un sistema jurídico que le otorga legalidad, viabilidad y legitimidad. Por ello, podemos decir que para la existencia del Estado federal es necesario el reconocimiento jurídico para tal circunstancia, dando como resultado el fortalecimiento del Estado de derecho. Por otra parte, Kelsen (1995) concibe al Estado federal como un Estado que presenta una dualidad legislativa, en el que el orden jurídico del mismo se compone por normas centrales validadas por todo el territorio y por normas locales que tienen validez únicamente para partes de ese territorio, es decir, las Entidades federativas. El mismo autor señala que las normas centrales generales o leyes federales, son generadas por un órgano legislativo central, mientras que las normas locales son creadas por órganos legislativos estatales, dándonos a entender que la competencia legislativa se encuentra dividida en un órgano central y diversos órganos locales.

El sistema jurídico contará con una Constitución o ley suprema del Estado federal como principal herramienta, en la cual quedará establecida y confirmada la relación federal en un pacto bilateral para obtener una unión perpetua, destacando en ella diversas cuestiones como los aspectos y términos en que se dividirá y compartirá el poder dentro del organigrama del sistema político del país. Las naciones con sistema federal existentes, poseen una Constitución escrita que jurídicamente se caracterizará por no contener simples pactos entre gobernantes y gobernados, sino por involucrar directamente al pueblo, al Gobierno Federal y a las Entidades Federativas, incluso estas últimas, se reservan el derecho a redactar sus propias constituciones respectivas, haciendo más significativo este vínculo.

Al respecto, Elazar (1990: 201-207) nos comenta que las constituciones escritas son un claro resultado del federalismo, creado como instrumento político para facilitar la

reconstrucción de los países sobre unas bases federales, mediante procesos reguladores del sistema federal. Asimismo, afirma que generalmente las constituciones siguen cinco prototipos básicos, ya sea como marco de gobierno y garantía jurídica, como código, como manifiesto revolucionario o carta social, como ideal político o como adaptación o modernización de una antigua constitución. Por su parte, Aguirre (1997: 79-80) afirma que en todo Estado federal existe una Constitución escrita que regula las relaciones del poder, conteniendo el principio de supremacía constitucional para garantizar su observancia y cumplimiento. Así, por mandato constitucional conviven los órganos gubernamentales federal y local, sin que estos puedan contravenir la ley que los crea, teniendo su competencia delimitada en la misma norma suprema. El mismo autor señala que el Estado federal se caracteriza por que su Constitución es el vértice jurídico con validez en todo el territorio, ya que es el acuerdo supremo que crea a la Federación y a las Entidades Federativas, como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí.

El protagonismo principal que ocupa la Constitución, considerándola como instrumento integrador del sistema federal, queda de manifiesto en el planteamiento que nos presenta Cossío (1995: 1034), ya que analiza el vigente artículo 105º constitucional de México manifestando que el Estado mexicano se define como federal, debido a que se compone por un orden cuyas normas tienen validez en todo el territorio nacional, y por distintos órdenes cuyas normas tienen como ámbito espacial a ciertas partes del mismo territorio. Entendiendo que al primer tipo de orden se le denomina como federal, y a los segundos como estatales o municipales. El mismo afirma que no es suficiente la existencia de diversos órdenes en un sistema normativo, ya que en todo sistema federal es necesaria una Constitución o un ordenamiento jurídico general que establezca la esfera normativa y competencial de los órdenes federal y local, con el fin de integrarlas unitariamente. Concluyendo así, que de no existir el ordenamiento total, los órdenes federal y local no formarían parte del mismo sistema normativo, ni se delimitaría si el orden local se subordinaría al federal o viceversa.

Además de contener una Constitución o ley general para todo el territorio, el sistema jurídico tendrá un mecanismo de control de rango constitucional, por el cual se hagan valer los principios competenciales del federalismo. En relación a esto, La Pergola (1994: 40) manifiesta que la fuente de las garantías se encuentra en el ordenamiento constitucional, sin embargo sin la autonomía característica del federalismo esta solo sería ilusoria. El mismo autor, afirma que ningún proceso de descentralización o de

integración, por muy amplio que sea, lograría el nivel auténtico de federalismo, en cuanto que la comunidad central o las regiones pudieran invadir el dominio de las comunidades singulares o del centro, respectivamente, sin que aquéllas o éste tuvieran los medios constitucionales para obtener la reintegración del orden de sus competencias así modificado o violado.

En todos los países que contienen un pluralismo territorial, existe una instancia donde se resuelven los conflictos de competencias entre la Federación y las Entidades federales, y según sea el caso, se ejercen acciones contra las leyes publicadas por los distintos parlamentos locales que contravengan la Constitución misma. Esta instancia puede encontrarse en la cima del Poder Judicial o constituirse en un Tribunal Superior ajeno al mismo Poder, teniendo como una clara diferencia, en que en la primera se debe plantear el conflicto o recurso en instancias inferiores del Poder Judicial federal, hasta llegar a la Suprema Corte por vía de recurso; mientras que en la segunda, se tiene el monopolio de la función para resolver las acciones de constitucionalidad.

En lo que respecta a la integración de los tribunales constitucionales, podemos encontrar un dato común entre los sistemas federales, ya que no existe una intervención directa y singular de las Entidades federales para la designación de los miembros de dicho tribunal. La intervención indirecta que se genera en algunos países, es debido a que el Senado participa como segunda instancia en el nombramiento del tribunal, entendiendo que este último se constituya como una institución que representa a las Entidades integrantes del Estado federal. Generalmente, el representante del Poder Ejecutivo se encarga de nombrar o proponer el nombramiento de los miembros de la Corte Superior de Justicia federal, para posteriormente ser ratificado el mismo ante el Senado, tal y como ocurre en México. Cabe señalar también, que la posición de la Federación y las Entidades federadas ante las instancias de justicia constitucional es de manera simétrica con algunas modulaciones, ya que una y otras tienen las mismas posibilidades de acción (Argullol, 2004: 27-31).

En México, el control constitucional ha quedado a cargo del Poder Judicial de la Federación, a través de tres mecanismos. El primero de estos se genera mediante el llamado “amparo soberanía o amparo por invasión de esferas”, en donde son causales de procedencia cuando las leyes o actos de la autoridad federal vulneran o restringen la soberanía de las Entidades federales, así como viceversa o entre las Entidades. El segundo mecanismo se encuentra dentro de la propia Constitución, al señalar como defensa del pacto federal a las controversias constitucionales y las acciones de

inconstitucionalidad, las cuales serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo esta institución el máximo tribunal de la nación, custodio y garante del orden constitucional y por ende del Estado federal. Y finalmente al tercer mecanismo lo encontramos en el Senado de la República, por ser de naturaleza política y no judicial, ya que dicha Cámara en su carácter de máximo representante del pacto federal, podrá declarar desaparecidos los poderes Constitucionales de un Estado y resolver las cuestiones políticas que surjan entre sus poderes (Aguirre, 1997: 80-84). Cabe señalar que esta última acción es calificada doctrinalmente por González (1987) como una de las máximas garantías del régimen federalista, constituyendo un acto supremo por el cual el Gobierno central cumple con su más alta responsabilidad de ver por la paz, la seguridad y el orden de la Unión y de sus miembros, introduciéndose en el ámbito interno de los Estados conflictivos sin que se considere invasión de su autonomía.

Es importante destacar la trascendencia del Poder Judicial dentro del funcionamiento del Estado federal, considerado para el federalismo norteamericano fundamental, gracias a los criterios jurisdiccionales de sus propios tribunales. En México, el papel del Poder Judicial de la Federación es igualmente importante debido a su carácter de custodio de la Constitución, al estar facultado para salvaguardar el régimen federal mediante el ya nombrado amparo soberanía, así como las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, sus funciones se han visto limitadas al dejar la construcción del proyecto federal en manos del Poder Legislativo, el cual se ve influenciado por el representante del Ejecutivo federal. Al respecto, Faya (1988: 94) señala que la interpretación de nuestra Carta Magna es una actividad esencial del sistema federal mexicano, con el fin de comprender mejor la distribución de competencias constitucionales, siendo esta distribución el elemento más indispensable del Estado federal mexicano. Por ello, el mismo autor concluye, que el Poder Judicial ejerce la noble y esencial tarea de complementar la Constitución a golpe de jurisprudencias.

Siguiendo con el desarrollo de los elementos del federalismo, encontramos a la autonomía de las Entidades integrantes como una de las principales para el desarrollo del sistema federal, siendo considerada como una verdadera garantía del régimen federalista, que se traduce en la aptitud y capacidad para dictar su propia Constitución, expedir sus propias normas jurídicas, crear sus instituciones locales, elegir a sus autoridades independientes de la autoridad federal y mantener un ámbito de libertades internacionales; traduciéndose de manera más concreta, en lo que pudiéramos conocer

como autonomía constitucional, autonomía democrática y autonomía legislativa, administrativa y judicial.

Se entiende a la autonomía, como una potestad interna del Estado, que garantiza a los municipios, provincias, regiones o Entidades federales, para regir intereses particulares de su funcionamiento interior, mediante normas y órganos de Gobierno propios. A la autonomía también deberá entenderse como una serie de derechos y principios fundamentales, que ayudaran finalmente a la consolidación del Estado federal. El Estado miembro tendrá el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse, basándose en principios como el de subsidiariedad, donde la sociedad en general se construye de abajo hacia arriba y el poder político se sitúa en el nivel donde surgen los problemas y donde están quienes lo sufren y saben resolverlos; el principio de participación o unidad, donde las colectividades inferiores se asocian activamente en la toma de decisiones de la colectividad superior; el principio de cooperación, donde las comunidades se benefician y apoyan entre las mismas, sin caer en la anarquía o individualismo; y finalmente el principio de garantía, el cual dará viabilidad, solidez y estructura al Estado federal en su totalidad (Martínez, 2003: 3-4).

Basándonos en los anteriores derechos y principios, podemos encontrar diferentes ventajas de la autonomía, ya que adecúa la acción del Estado a las necesidades locales con el fin de recuperar la idiosincrasia de cada territorio, también rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras, de igual manera faculta a las comunidades para poder estructurarse jurídica, política e institucionalmente, y asimismo aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando dicha responsabilidad a las Cámaras locales, para crear leyes de ámbito local.

Cabe destacar la consideración de Armenta (2005: 75-76), ya que el autor señala que al constituirse un Estado federal, la autonomía sustituye a la soberanía de los Estados miembros, es decir, las Entidades federativas podrán otorgarse su propia legislación, incluyendo su Constitución, pero estas deberán regirse conforme a la Constitución suprema, asimismo podrán participar en el ámbito nacional y no en lo internacional, entre otros varios ejemplos. Por consiguiente, es correcta la sustitución de la noción de soberanía por la de autonomía, al verse propiamente con las facultades de los Estados miembros. En el caso mexicano, existe una ligera confusión en los términos de autonomía y soberanía, siendo el segundo de estos utilizado dentro de la Carta Magna de México al describir en su artículo 40º los atributos de las Entidades federativas.

Conforme a lo señalado, Rodríguez (1994: 180) opina que el término utilizado como Estados libres y soberanos no es exacto, ya que deriva de la incorrecta estimación que el Constituyente de 1857 tenía del sistema federal, utilizando las palabras de la tesis de cosoberanía de Tocqueville (1973) en el que la Federación y los Estados miembros son soberanos. Sin embargo, dicha situación ha sido superada mediante la interpretación doctrinal, por lo que si la soberanía es indivisible y le pertenece originalmente al pueblo, la Constitución suprema les fija a los Estados integrantes ciertas bases para que se estructuren internamente, por lo que estas no son soberanas, sino autónomas, dentro de los límites fijados por la propia Carta Magna. Mismo criterio es utilizado por Friedrich (1975), el cual manifestaba que la soberanía no podía existir en un sistema federal y que autonomía y soberanía son conceptos que se excluyen entre ellos dentro del mismo sistema político. Por lo que ambas nociones son asequibles para nuestra consideración, es por ello que tomaremos en cuenta como elemento del federalismo a la autonomía de las Entidades constituyentes y no a la soberanía de las mismas, por ser una noción con significado diferente.

Ahora bien, regresando al análisis de los elementos que presenta el federalismo, tenemos a la democracia como otro de los destacables, el cual podríamos calificar como de suma importancia ya que sin la presencia de una verdadera democracia, el federalismo sería solamente letra muerta. El concepto de democracia ha sido objeto de múltiples estudios, dejándonos un enriquecedor abanico de concomimientos, los cuales han servido para el desarrollo de diversas teorías. Algunos conceptos de democracia que podemos subrayar para nuestra investigación, será lo expuesto por Bobbio (1990: 23) que define a la democracia como el régimen que permite tomar decisiones con el máximo consenso de los ciudadanos, basándose en los principios de libertad y de la legalidad, donde los ciudadanos pueden elegir a sus gobernantes y estos a su vez no deben de exorbitar su poder, actuando conforme al Estado de derecho; o lo manifestado por Dahl (1999: 47-50) que afirma que la democracia produce consecuencias muy positivas para el desarrollo social, ya que evita la tiranía, otorga derechos esenciales, concede libertad general, desarrollo social, autodeterminación, autonomía moral, igualdad política, prosperidad y estabilidad, dentro del régimen del Estado. Destacando que el Estado será considerado democrático cuando exista una autentica división de poderes en la que se limite y controle el ejercicio del poder, asociado al respeto de los derechos fundamentales de toda la sociedad.

La democracia tiene una considerable integración con el federalismo, al grado de calificarla como elemento del mismo, siendo incompatible con las formas autoritarias, no plurales, centralizadas, concentradoras de poder y ajenas al Estado de derecho. Pero ello, no quiere decir que entre el federalismo y la democracia exista una consistencia de conceptos que puede no ser suficiente para impedir que Gobiernos federales incurran en abusos políticos o que su estructura federal sea una formalidad jurídica sin sustento real, teniendo como ejemplo claro a la extinta Unión Soviética.

La viabilidad de los Estados federales, dependerá de que sus principios políticos se cumplan en la realidad de sus funciones y de que éstos se reflejen en los procesos de gobierno. Ayudando a que se cumplan estos principios mediante una democracia efectiva, la cual tendrá el papel fundamental de distribuir el poder político, conformar las organizaciones políticas, así como las formas de representación que en este intervienen. Especialmente, la función de la democracia dentro del sistema federal será decisivo al definir a los actores que intervienen en las bases políticas de la negociación intergubernamental que integran al Estado nacional, ya que estas relaciones intergubernamentales anulan o estimulan el federalismo en la práctica.

El dinamismo estructural del sistema federal, se consolida mediante dos vías esenciales de regulación de su proceso. La primera se forja mediante la democracia, como el recurso que define las relaciones entre los ciudadanos y el poder político, así como sus formas de representación; mientras la segunda se genera mediante los instrumentos de las RIG's, definiendo las relaciones internas de una Federación.

Los sistemas políticos de las naciones federales necesitan tener un perfil democrático, asumiendo que de ello dependerá la preservación y expresión de la voluntad de las Entidades federativas, así como la posibilidad de que dicha voluntad se manifieste en las relaciones intergubernamentales mediante la participación en la integración de la voluntad colectiva del Estado federal. Los Estados federales sin democracia, impiden que las instituciones regionales expresen la voluntad de la sociedad regional, además de ilegitimarlas. En este caso, el Gobierno y sus instituciones regionales difícilmente estarían en condiciones de intervenir en las negociaciones intergubernamentales, por lo que podemos considerar que la democracia en el Estado federal será condición para la expresión de la voluntad popular, fundamento esencial para el autogobierno de las partes de la Federación y condición para que pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva nacional. Un sistema político federal, deberá ser capaz de preservar y

expresar la diversidad de las voluntades que integran la nación federal, siendo la democracia la vía principal para lograrlo (Guillén, 2001: 35-42).

Por otra parte, y después de mencionar cinco de los elementos del federalismo, nos resta analizar dos más de éstos, es decir, la descentralización del gobierno y las competencias establecidas que se traducirán en relaciones intergubernamentales (RIG's), que como ya lo establecimos, nos servirán como herramientas principales para analizar y medir el desarrollo del federalismo mexicano. Al respecto, señalamos que podemos estudiar al federalismo tomando como referencia a los propios elementos del mismo, según se analicen en cada una de las materias con las que se vincula el desarrollo del federalismo, ya sea desde lo fiscal, electoral, jurídico, educativo, administrativo, entre otros más. Por ello, y con el fin de acotar y especificar nuestro estudio del federalismo mexicano, estudiaremos la descentralización del sistema de gobierno y las RIG's entre el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales, reflexionando con la primera la evolución del sistema federal a lo largo de su historia, mientras que con la segunda estudiaremos las facultades y competencias que presentan cada Entidad con la Federación y viceversa, destacando el respeto, la integración o la intervención del Poder Ejecutivo federal con los Ejecutivos locales, fungiendo ambas como dimensión base de nuestra investigación al auxiliarnos para conocer el grado de desarrollo del federalismo que se presenta en México antes y después de la transición democrática. Consideramos que ambas perspectivas facilitan el entendimiento del desarrollo del federalismo, especialmente cuando se presente un mapa político constituido por un solo partido o por una diversidad de partidos en los diferentes niveles de gobierno, pues será la transición democrática la que genere una pluralidad de Gobiernos, reactivando al mismo tiempo al sistema federal, presentándose diferentes relaciones intergubernamentales entre la Federación y sus Estados miembros, así como priorizando la descentralización cuando se presentan diferentes partidos políticos e ideologías en cada nivel de gobierno.

Regresando al punto que venimos desarrollando, el sexto elemento del federalismo que debemos destacar es el nivel de descentralización que presenta cada Estado federal dentro de su propio funcionamiento. La descentralización de los sistemas federales, puede tener diferentes interpretaciones según sea la materia a tratar, sin embargo generalmente se entiende a la descentralización como un arreglo institucional, que norma un contrato social entre el Estado y las comunidades locales. Dicho arreglo institucional se celebra en dos sentidos diferentes, ya sea considerado como un contrato que transfiere o devuelve a las comunidades locales ciertas funciones y competencias

como le sea posible absorber sin alterar el pacto federal; o bien, como un arreglo basado en el principio político de subsidiariedad y el principio ético de solidaridad. Por su parte, Zorrilla (1985) afirma que sin una efectiva y sustancial descentralización, difícilmente podría concretarse la democratización de la sociedad. Las manifestaciones o expresiones de capacidad y de vitalidad locales pueden fomentarse, propiciarse, estimularse, pero no crearse formal y artificialmente o inventarse. La descentralización debe verse como una respuesta, una reciprocidad, una correspondencia y un reconocimiento, sobre todo si hablamos de una sociedad contrastada, diversa y plural. El mismo autor destaca que las cuestiones de cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, son problemas de criterio sustancial y político, y no de una definición esquemática, formal o administrativa; por ello, asevera que la descentralización de la vida nacional es mucho más que un cambio administrativo, ya que implica reconocer la naturaleza plural del país. La descentralización debe darse como un proceso intenso, delegando atribuciones en todos los sentidos, ya sea a Estados, municipios y particulares, como de orden político, administrativo, económico, social, entre otros. Finalmente, Zorrilla asevera que la descentralización es sinónimo de democracia porque propicia un acercamiento de las decisiones de poder al pueblo.

El termino descentralización puede vincularse con la teoría centrífuga de gestación del federalismo, bajo la idea de que solo se descentraliza lo que está centralizado, sin embargo debe interpretarse como una cualidad de redistribución equilibrada de atribuciones y responsabilidades entre distintas entidades iguales, autónomas y unidas. Como se mencionó al principio del capítulo, la descentralización se vincula a la intención manifiesta de recuperación del verdadero federalismo. Es por ello, que Del Campo (2014: 233-240) considera que la descentralización es un eje prioritario que puede ayudar a conseguir el fortalecimiento institucional del Estado federal y asimismo mejorar la calidad de la democracia del país. La misma autora señala que la descentralización político-administrativa será un proceso dinámico a medio y largo plazo, que permitirá aumentar la legitimidad de los sistemas políticos federales.

Asimismo, señala cuatro perspectivas diferentes a considerar, respecto de la descentralización como principal argumento de una nación federal. En primer lugar, destaca que la descentralización permite aumentar la gobernabilidad del sistema, ya que dicho argumento se relaciona con el reparto del poder y el nuevo papel de los principales actores políticos en el proceso. Las reformas descentralizadoras con los procesos de restauración democrática, ofrecen nuevas oportunidades para el cambio

institucional, desatando demandas y presiones de largo plazo. Instalada la democracia, los partidos políticos tendrían alicientes para desarrollar procesos electorales en otros niveles de Gobierno local, llegando a la conclusión que la descentralización ocurre de manera simultánea o inmediatamente después de la transferencia formal del poder a un Gobierno democrático, encontrando un claro ejemplo de ello en México, el cual más adelante veremos con detenimiento.

La democratización del sistema, provoca que los partidos políticos intenten maximizar los resultados electorales, así los partidos con buenos resultados en las elecciones locales tendrían mayores posibilidades de apoyar la descentralización, siendo uno de los principales beneficiados de ésta. Al respecto, Montero y Samuels (2004: 17-18) mencionan que la descentralización es el producto de los intereses electorales de los líderes políticos, del Ejecutivo y Legislativo Federal, y del poder político que tienen los dirigentes regionales dentro del partido político, por ello, la descentralización es resultado de un proceso de negociación entre políticos de los diferentes niveles de gobierno, considerando al presidente, legisladores nacionales y políticos del nivel estatal y municipal. Por lo tanto, la extensión de la descentralización funcional y la estructura de las transferencias intergubernamentales dependerán de las preferencias de los políticos nacionales y locales, y de las instituciones que determinen la fuerza relativa de negociación de cada uno.

O'Neill (2003: 1074) plantea la idea que la reforma descentralizadora es un proceso dirigido de arriba a abajo y no de abajo a arriba, mientras que Eaton (2004: 18) señala que cuando no hay presiones desde abajo, la descentralización ocurrirá como el producto de los conflictos e intereses opuestos entre los actores de arriba. En cualquiera de los casos, las reformas centralizadoras cambiaran la distribución inicial de los recursos, sustituyendo la correlación de fuerzas y generando presión por reformas adicionales. Por su parte, Falleti (2005: 333) destaca que la descentralización es el producto del balance de poder entre el Ejecutivo nacional y los ejecutivos territoriales, entendiendo a estos últimos por estatales y municipales. El mismo, manifiesta que el Ejecutivo nacional prefiere la descentralización administrativa, debido a que el Gobierno nacional opta por descargarse de responsabilidades más que de recursos, sin embargo no considera transferir las responsabilidades políticas que le permitan influir en las decisiones de gastos de los funcionarios locales; mientras que por el contrario, los Gobiernos locales inician la descentralización con las responsabilidades políticas. Por ello, el mismo autor afirma que la descentralización ha permitido la revitalización de

intereses locales y de la política territorial, aunque no en la misma medida. Finalmente, Gibson (2004) analiza los sistemas federales y concluye que el impacto político de la descentralización fija los límites a la acción del Gobierno, aumenta el número de jugadores con veto en el sistema político, crea múltiples arenas de organización, movilización y negociación política, establece las pautas de representación democrática, distribuye el poder entre regiones y actores políticos de base regional e influye en el voto durante las elecciones nacional y locales.

Regresando a las perspectivas señaladas por Del Campo (2014: 233-240), la segunda de éstas se refiere a la consideración de la descentralización como una política relacionada a los procesos de reformas estructurales. La autora Grindle (2007) analiza la relación existente de la provisión de bienes y servicios públicos con la legitimidad del sistema, prestando atención en la correlación existente entre las deficiencias de los primeros y el descenso de la confianza en el sistema por parte de la sociedad. Con relación a esta perspectiva, dicha autora concibe a la descentralización como una reforma que acerca la actividad político-pública al ciudadano, favoreciendo finalmente la canalización de las demandas sociales; y en cuanto esta se implementa, ayudará a mejorar la eficacia del sistema, sirviendo como revitalizante de la legitimidad del sistema político. Las ideas motivadoras eficientes de la descentralización, tienen una estrecha relación con la participación y recomendaciones de organismos internacionales. En lo referente a esto, Grindle nos comenta que este modo de condición ejercida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se ejerce en los países fuertemente influenciados por estos organismos, para que inicien sus procesos descentralizadores y así obtengan buenas recomendaciones de los mismos.

La tercera perspectiva de la descentralización se encontrará al considerarla como gran contribuyente de la democracia, implicando una mayor participación de los actores políticos y sociales de todas las regiones, la difusión del poder central y la ampliación del proceso de toma de decisiones, el fortalecimiento de la autonomía de las instancias locales y el otorgamiento de prestaciones de servicios sociales en los niveles regionales y locales. La descentralización política ha significado la posibilidad de lograr cargos de los niveles de Gobierno regionales y locales, mediante elecciones democráticas, ocasionando un desarrollo político en estos niveles con consecuencias importantes para la legitimación de estas nuevas democracias. Las sociedades locales, muchas veces articuladas entre ellas a través de redes, se convertirían en el eje de un nuevo modelo de desarrollo donde se crearían espacios de participación popular en la gestión local,

redefinidos como nuevas esferas públicas de ejercicio de una ciudadanía activa, democratizando las informaciones y el acceso a los bienes y servicios, y construyendo una nueva cultura política, más democrática y participativa.

Y finalmente, la cuarta perspectiva de la descentralización, se refiere cuando se favorece la competitividad económica y se desarrolla la economía local, siendo el principal argumento de los políticos y técnicos neoliberales para apoyar la descentralización. En este sentido, se favorecería la competitividad demandada por la apertura económica del nuevo modelo de desarrollo, un aspecto difícil de lograr con estructuras decisionales centralizadas, convirtiendo así al Estado en un simple facilitador de la articulación del capital transnacional con los procesos locales. De este modo, la descentralización permitirá devolver a la sociedad civil, pero en particular al capital privado, la libertad de operar su economía, aunque estos ámbitos locales muchas veces quedan circunscritos a meros territorios, con una débil o incluso nula integración regional y nacional.

Es importante señalar la peligrosidad que pudiera presentar la descentralización en las economías locales, ya que no todas las unidades de Gobierno o administraciones regionales, serán capaces de asumir, tanto a nivel económico o burocrático, las nuevas competencias y atribuciones; por ello, muchos de los servicios descentralizados no solo no serán de difícil acceso para una buena parte de la ciudadanía. Sin embargo, también la descentralización puede ampliar los desequilibrios regionales previamente mencionados, si no se crean los mecanismos de compensación adecuados, ya que podría darse el caso de regiones o municipios que pudieran asumir competencias en las que no fueran capaces de abordarlas, lo que se iría en detrimento de los ciudadanos (Del Campo, 2014: 233-240).

Retomando el análisis de los elementos del federalismo, el último a considerar será el establecimiento de competencias de cada uno de los diferentes niveles de gobierno. Por lo general, los Gobiernos federales contienen un complejo sistema de competencias, establecidas dentro de su propia Constitución general, la cual se articula con criterios de coordinación y cooperación. El concepto de competencia se aplica a todos los órganos del Estado para señalar la esfera o el ámbito, ya sea espacial, material o personal, en la cual aquéllos tienen la facultad para ejercer válidamente las funciones que le son propias. Y con base a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México ha sostenido que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, es decir, lo que les compete según lo establecido en la legislación. Por consiguiente, la competencia debe estar prevista por una ley, convirtiéndose en una condición

obligatoria que deben satisfacer todas las autoridades para efectuar actos eficaces y válidos. Partiendo de la misma idea, Ovalle (1991: 120-124) nos dice que la competencia es la suma de facultades que la ley da a una autoridad para ejercer ciertas atribuciones. Asimismo, Díaz (1996: 7-13) manifiesta la gran importancia política y constitucional de tener un régimen de competencias claro y sólido, ya que para él la competencia es considerada como una técnica jurídica que ayuda a acotar el poder. El mismo autor comenta que en el caso de las potestades públicas, la legislación habilita a los actores y tasa el ámbito preciso de su acción, siendo así sustancialmente la técnica de control de los actos públicos que se desarrolla a partir del principio de la legalidad. Esta regla de competencia es considerada de suma importancia por autores como Hart, Ross y Kelsen, ubicándola como norma complementaria de todo sistema jurídico, por las que se crean, facultan, estabilizan y controlan poderes públicos y autoridades, cuya violación produciría la nulidad del acto. Basándonos en lo anterior, entendemos que la competencia es la habilitación institucional que la ley otorga a determinado órgano de Gobierno con el objetivo de que pueda atender con validez cometidos públicos.

La distribución de competencias es la base fundamental de la estructura y funcionamiento del Estado Federal, siendo característico que las atribuciones están distribuidas entre los órganos centrales y los órganos estatales de tal manera que existe un dualismo de esferas de poder, sin que ninguna de las dos esferas posea para sí una supremacía competencial, tal y como lo establecen Loewenstein (1983). Generalmente esta distribución de competencias se realiza mediante el método de exclusión, es decir, que la enumeración de las atribuciones a un ente excluye de todas al otro y viceversa. Por lo que puede darse el caso de que se adjudique un listado de atribuciones a las Entidades federales, dejando las atribuciones no señaladas al poder central; y en sentido contrario, puede que dicho listado de atribuciones se otorgue al poder central, por lo que las funciones no señaladas para el centro, pertenecerán por exclusión a las Entidades federales, así como ocurre en el Estado federal mexicano. Esto no quiere decir que no puedan existir materias de competencia mixta, pues en varias ocasiones las Entidades federales complementa una determinada disposición del Gobierno federal y viceversa (La Pergola, 1994: 42).

Por otra parte, la distribución de competencias estipuladas dentro de la Constitución o leyes federales, dará formalidad a las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno federal, Gobiernos estatales y administraciones municipales. Dichas relaciones intergubernamentales, comúnmente conocidas como RIG's, constituirán un ingrediente

necesario para entender los resultados económicos y sociales, y por consiguiente el desarrollo integral de la administración pública de los tres niveles de gobierno. Es así como se forja nuestra razón principal para su estudio, a partir de que nos mostrará el avance o retroceso que pudiera tener el federalismo dentro del Estado.

Del federalismo se desprende el campo de acción de las relaciones intergubernamentales, porque se identifican no solo por los asuntos públicos posibles de atender bajo una política intergubernamental, sino además las características y lineamientos jurídicos sobre los cuales se desarrolla. Las RIG's y el federalismo están estrechamente vinculados, ya que las primeras, como concepto, derivan del segundo (Rhodes, 1981). La teoría de las RIG's expande y fortalece la teoría del federalismo, debido a que incluye conceptos y relaciones que no están contemplados en esta última. Al estudiar las RIG's, se debe comprender su origen, concepto, características, fundamento legal, herramientas e indicadores, los cuales son necesarios para explicar su naturaleza y proceso, siendo de gran utilidad dentro de la administración pública por las relaciones interorganizativas, las cuales son consecuencia y parte necesaria de su desarrollo, en la medida que las RIG's implican diferentes mecanismos de coordinación y gestión. El análisis de las mismas, nos ayudará para comprender los aspectos contemporáneos de nuestro sistema político y para darle una mayor dimensión al concepto del Federalismo, o como afirma Wright (2000: 11), podremos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes.

La investigación de las relaciones intergubernamentales se ha desenvuelto gracias a varios pensamientos y diferentes corrientes teóricas. El concepto surge en los años treinta en los Estados Unidos de América, empezando a tener gran auge en el estudio comparado a finales de los setenta, entendiéndolas como el análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades. William (1960: 3) señala que la noción se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que se celebran entre unidades de Gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.

Considerando lo anterior, entenderemos a las RIG's como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de Gobierno, siendo estas establecidas dentro de la Constitución o ley suprema, la cual dará a cada nivel de gobierno su propio ámbito de actuación y autoridad. De igual manera, se pueden entender como mecanismos legales de colaboración acordados, pactados o convenidos, siendo considerada la negociación el camino imperativo de las mismas (Hernández, 2006: 37). Pontifes (2002: 47) señala que

pueden entenderse como fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo común, fundamentadas en los principios de coordinación administrativa gubernamental, formando parte de los procesos de gestión de políticas como medios de un esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convenidas o concertadas.

Una de las definiciones clásicas que podemos destacar, es la que nos aporta McCulloch (1965: 131-132) al entenderlas como una dimensión escondida del gobierno, pues para el mismo son un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales o legales. Para Graves (1974), las RIG's se concentran en las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios preocupados por asuntos comunes; mientras que Wrigth (1974: 3) afirma que las mismas reconocen la jerarquía de funcionarios públicos que actúan en un contexto interjurisdiccional, aludiendo a las relaciones informales de trabajo que se desarrollan en un contexto institucional. Las RIG's enfatizan interacciones regulares e informales de funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales, destacando los procesos, las políticas y el cambio (Winkle, 1983: 45). Con base en lo anterior, el análisis de las mismas nos ayuda a comprender que tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son también variables condicionantes en el proceso de su realización, en la medida en que las actividades administrativas o prestación de servicios públicos por aludir algunas, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales que hagan Gobiernos eficientes y eficaces.

La naturaleza conceptual de las RIG's, destaca importantes términos que permiten un mejor entendimiento y estudio para identificar desde el punto de vista del análisis político, administrativo y social, el momento en que aparecen o son necesarias, los fines y factores que influyen en su formulación, así como las diferentes formas en que se hacen presentes, como su interacción, vinculación, participación, conductas interactivas, reglas o procedimientos; mismos que frecuentemente requieren indistintos procesos de coordinación y gestión gubernamental, promoviendo la participación, cooperación o colaboración de dos o más ámbitos de gobierno. Pero a pesar de esto, existen otros componentes condicionantes en el desarrollo de las RIG's, ya sea conforme a las capacidades en materia política, económica, de gestión, de visión, conocimientos y liderazgo que tengan los responsables de cada autoridad pública, pero sobre todo de la

voluntad que decidan proporcionar como gobierno en dichos procesos, ya que las mismas demandan compromisos más profundos de los establecidos en la Constitución, en virtud de que los problemas sociales han desbordado la capacidad de los Gobiernos, por lo que los mismos tienen que diseñar modelos, estrategias, políticas o convenios que les proporcionen mayores posibilidades de atender las demandas ciudadanas, haciendo eficiente a las actividades de la administración, repensando los canales de comunicación e información para la negociación política-administrativa y buscando constantemente consensos intergubernamentales, independientemente de las políticas partidistas.

Las RIG's se caracterizan por la existencia de interacción entre todos los ámbitos o niveles de gobierno, entendiendo que pudieran generarse entre el Gobierno federal, estatales y municipales; asimismo por la participación potencial o real en el proceso de toma de decisiones de todos los políticos y funcionarios; igualmente por las acciones y actitudes de los mismos, es decir, que las acciones siempre tendrán un propósito, y las actitudes están influidas por cómo los políticos y los funcionarios perciben las acciones y actitudes de los otros participantes; además por la interacción permanente entre políticos y funcionarios, ya que las relaciones entre estos no son ocasionales o aisladas, ni tampoco se apegan siempre a reglas o decisiones legales, pues los participantes están siempre enfocados en arreglos informales prácticos, que están orientados hacia el logro de metas en un contexto formal, legal e institucional; y finalmente también por que las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo en torno a la generación de políticas, las cuales consistirán en las acciones o no acciones de políticos y funcionarios, así como las consecuencias de dichas acciones.

Las características de las RIG's contribuyen y enriquecen a los Gobiernos, en cuanto se suscitan una multiplicidad de relaciones que buscan el aprovechamiento de recursos, mejoramiento de los servicios públicos, reducir costos y resolver diferentes problemáticas que la población tiene. En relación con lo mencionado, Wright (2000: 11) señala que las mismas propician una amplia variedad de relaciones, que pueden trascender a las legalmente reconocidas a nivel constitucional, generándose ya sea entre Federación-Estado-Municipio; Municipio-Estado-Federación; Estado-Municipio-Federación; Estado-Federación-Municipio; Federación-Municipio-Estado; Federación-Estado-Estado; Estado-Estado-Federación; Municipio-Municipio-Estado y Municipio-Municipio-Federación. Dichas combinaciones aumentan las fronteras de acción de los Gobiernos para incrementar y mejorar sus capacidades de atención de demandas y servicios públicos, haciendo frente a sus limitaciones de infraestructura, presupuesto y

capital humano especializado, generando un proceso de intercambio a largo plazo mediante convenios o tratados, mismos que serán necesarios para formalizar las obligaciones y derechos de cada una de las autoridades.

Por otra parte, el análisis de las RIG's marca particularidades desde su entorno técnico, administrativo y jurídico; ya que desde lo técnico, se distinguen por las fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilidad simplificada de acciones que provienen de diferentes ámbitos de Gobierno para lograr los objetivos planteados. Para el caso de lo administrativo, inciden en la toma de decisiones, en la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma, en las responsabilidades de descentralización, en la discrecionalidad de la información, en la organización intercambiada, en el reto de desarrollar funciones delegadas, desconcentradas o descentralizadas, y en la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión. Mientras que en lo jurídico, otorga énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los Gobiernos, considera como parámetro la distribución de competencias, los criterios de autonomía y soberanía de los Estados se amplían en otros de autonomía política circunscrita a las líneas de acción de los Gobiernos, derivan de actos jurídicos-administrativos e incorporan mecanismos de inducción y consenso social.

Debemos destacar que existen tres modelos clásicos para la interacción entre el Gobierno federal, estatal y municipal, conocido como autoridad coordinada, autoridad inclusiva y autoridad superpuesta. En el primer modelo existen límites claros y bien definidos que separan la esfera de poder federal de la estatal, particularmente del nivel intermedio y del nacional. El nivel municipal, por definición, está dentro del nivel intermedio debido a la dependencia que establece con este. En dicho modelo las relaciones entre los niveles de gobierno son independientes, ya que responden a la autonomía que cada uno de éstos tiene con respecto a otro, gobernando su propio nivel de poder. El segundo modelo se caracteriza por unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y este a su vez del nivel nacional. La pauta de autoridad en este modelo va, por lo general, en el sentido de arriba hacia abajo, y la ampliación de poder de uno de los niveles resulta en la reducción de poder de los demás o en una ampliación generalizada. Los Gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el Gobierno federal, caracterizándose por una relación de dependencia de los Gobiernos locales, prevaleciendo la jerarquía en las autoridades. Las relaciones de dependencia implican una pauta de poder en donde el Gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones

y los niveles inferiores son los operadores de las políticas públicas, gobernando en su totalidad dentro de un sistema inoperante de niveles de gobierno. Y finalmente el tercer modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada y un alto grado de independencia potencial o real, distinguiéndose por competencia simultánea, cooperación y negociación. En este modelo, existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno, asimismo existe autonomía en las decisiones que solo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones. El modelo de autoridad superpuesta representa con precisión como las RIG's funcionan hoy en día en el país norteamericano, entendiéndose también del cómo deben funcionar las RIG's en un sistema federal (Wright, 1997: 111).

Además de la clasificación contribuida por Wrigth, Arandia (2002: 11-12) propone una clasificación diferente de las RIG's a la señalada en anteriores líneas, refiriéndose a dos vías principales, ya sean las relaciones entre instancias de gobierno de un mismo nivel u horizontales, o las relaciones entre instancias de gobierno de distintos niveles o verticales. La primer vía se exteriorizará de dos maneras, pudiendo generarse de abajo hacia arriba, como cuando por ejemplo se discute la representación política de los Gobiernos locales de jurisdicción menor ante los de jurisdicción mayor o se negocian asuntos presupuestarios; mientras que la segunda se generará de arriba hacia abajo, teniendo como ejemplo cuando la iniciativa nace de los órganos de jurisdicción mayor hacia los de jurisdicción menor y que por lo general están relacionadas con el control, sea político o de gestión. Por otro lado, la segunda vía de relaciones se concibe entre el Gobierno central, los Gobiernos estatales y los Gobiernos municipales. Destacando que la verticalidad o jerarquía puede darse por factores como el territorial, el normativo, el administrativo, el financiero, el político, entre otros.

Independientemente de los modelos mencionados por ambos autores, es necesario tener en cuenta los canales de relacionamiento entre las unidades de gobierno, las cuales suelen ser de dos tipos, ya sea el canal formal y el informal. El primero se refiere a los diversos mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones, sean estas conjuntas o no, institucionalizadas a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado. Así, las relaciones entre niveles de gobierno formalizadas se manifiestan mediante

procedimientos de asignación, coordinación, delegación y decisiones institucionalizadas sobre recursos, competencias, políticas sectoriales, reparto de poder, entre otros. Por otra parte, el segundo canal se materializará con la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas. Siguiendo la misma idea, Jordana (2002: 16) agrega que las reglas electorales y los partidos políticos harían parte de los arreglos formales, mientras que los arreglos informales conformados por profesionales, representantes políticos y otros actores del sistema, se mantendrían dentro de la dimensión informal.

Ahora bien, en lo referente al federalismo, donde el Estado contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos ámbitos de gobierno, teniendo cada uno de estos atribuciones y responsabilidades públicas, internamente se encuentra el límite y alcance del desarrollo de las relaciones intergubernamentales, ya que está implícito, no solo el reparto de atribuciones entre los niveles de gobierno, sino a su vez la pertenencia a un sistema federal, lo que implica la existencia de relaciones de subordinación y dependencia con rasgos de autonomía y soberanía, que al final son producto de la forma de gobierno de cada Estado federal (Hernández, 2006: 38-40).

Las RIG's son consecuencia del desarrollo que presente cada sistema federal, en la medida que surgen en el interior del mismo y además tienen la gran tarea de establecer relaciones, entre los órganos de Gobierno para que el Estado cumpla con sus propósitos, bajo formulas intergubernamentales. El Estado podrá coordinarse con los niveles de gobierno existentes, pero serán las RIG's las que funcionen como herramientas que determinen las estrategias, medios o instrumentos institucionales, con el fin de solucionar los diversos problemas que presente el Estado federal. Los principios y elementos del federalismo darán la justificación a las relaciones intergubernamentales, siempre y cuando no se transgredan dichos postulados, siendo así como las RIG's tienen sus propios límites y su desarrollo enmarcado en un régimen federal. Cabe destacar el aporte de Riker (1964), respecto a un factor decisivo para que exista una cooperación en las relaciones intergubernamentales de un Estado federal, pues dicho autor afirma que los partidos políticos y el sistema de partidos serán una condición esencial para las acciones gubernamentales, ya que cuando los líderes nacionales cuentan con copartidarios en Gobiernos locales, se generará un sistema político vertical que

impulsará a los líderes nacionales a disciplinar a los representantes locales, surgiendo una cooperación intergubernamental y una armonía de las políticas ejercidas; pero en casos contrarios, donde los líderes nacionales cuentan con pocos copartidarios estatales o municipales, la gobernanza vertical dividida puede llevar a relaciones no colaborativas y asimismo la incoherencia de las políticas (Riker y Schaps, 1957).

El marco jurídico de las RIG's esta estipulado a la libre convocatoria de algún orden de gobierno, siendo cada vez más utilizada una ley general, con el fin de concebir y ordenar todo tipo de éstas. Dentro de esta ley suprema podemos encontrar relaciones intergubernamentales concurrentes, coordinadas específicamente, cooperativas, de auxilio, de existencia de nuevos límites de actuación de los Gobiernos, de facultades y de garantías para el asociacionismo y cooperación de Gobiernos. Teniendo como temas principales a tratar dentro de las RIG's a las haciendas públicas, los sistemas de financiamiento y subsidio, las funciones de apoyo al desarrollo social y económico, la planeación, el control gubernamental del ejercicio presupuestario, el desarrollo administrativo, los sistemas de colaboración administrativa, la cooperación para la prestación de servicios públicos, la delegación de funciones de gestión administrativa y la formación de políticas públicas.

Para el caso que nos ocupa, en el Estado federal mexicano se presenta lo que se ha denominado como la colaboración de poderes, con el fin de que el Estado, mediante sus tres niveles de gobierno, pueda realizar todos los objetivos y tareas para conseguir el bienestar social (Galindo, 2000: 92). Debemos subrayar, que en el ámbito de los Estados federales la presencia de la coordinación adquiere el matiz intergubernamental, debido a la existencia de dos o más instancias o niveles de gobierno. Sin embargo, esta coordinación surgió solo a partir de los efectos producidos por la liberalización política y la consiguiente transición democrática, pues desde el nacimiento del México postrevolucionario, únicamente se generó subordinación de los Gobiernos locales hacia el Gobierno federal y el partido en el poder. Es por ello, que el mencionado aporte de Riker (1964) adquiere una importancia para nuestro estudio, pues al generarse la transición a la democracia en el país, trajo consigo una pluralidad partidista, la cual se convertiría en factor fundamental de las nuevas relaciones intergubernamentales, y por consiguiente, del desarrollo del federalismo mexicano.

Ahora bien, el fundamento de las RIG's en México se encuentran reguladas en la Constitución Política de 1917, de la cual surgen diferentes leyes reglamentarias que tienen la características de ser de orden público e interés social, mismas que se ejecutan

con la coordinación, colaboración o concurrencia de las Entidades integrantes de la Federación, municipios, y sectores público, social y privado. Dichas leyes sientan las bases para la cobertura y aplicación, donde destacan dos grandes momentos de relación que se refieren a la coordinación y gestación intergubernamental, como medios e instrumentos de las instituciones públicas para el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Y derivado de ello, los representantes del Ejecutivo federal y estatales, poseen la capacidad jurídica para establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación hacia el interior de sus propias administraciones.

El Estado federal mexicano, desde su inicio hasta el surgimiento de la Carta Magna de 1917, tuvo una grave inestabilidad que provocó no solo la falta de desarrollo del federalismo, sino también la inoperancia de las RIG's entre los tres niveles de gobierno. El México postrevolucionario dio cabida a una nueva etapa, donde el control gubernamental era ejercido por el presidente de la República y el partido único, en el que el jefe de Estado en turno era el líder de dicho partido político, tomando las decisiones de manera unilateral en cualquier materia, debido a la jerarquización del sistema y a la fuerza centralizadora del partido hegemónico, lo que provocó el uso del federalismo como herramienta de control para la expansión de poder del mismo partido. La liberalización política y la posterior transición democrática, trajo consigo la generación de un nuevo mapa político en el que gobernaban diversos partidos políticos en los diferentes órganos de gobierno, estimulando la reactivación del federalismo y por consiguiente también de las relaciones intergubernamentales. Como veremos en los siguientes capítulos, las RIG's en México han evolucionado a la par del federalismo, haciendo que se presenten de diferente manera en cada una de las épocas históricas del país, muy a pesar de estar reguladas dentro de la propia Constitución política.

I. 3. 2. Modelos funcionales del federalismo

Similar a la cuestión de los anteriores elementos, la teoría ha tratado de reconducir los Estados federales, o un mismo Estado federal en su devenir histórico, en un conjunto de modelos federales. Sin embargo, la diversidad de los Estados federales, hace muy difícil establecer características generales y también modelos federales, que se acoplen a toda la diversidad existente de éstos. El federalismo es la base de la organización política de diversas naciones como Estados Unidos de América, Canadá, Alemania, Brasil o México, pero podemos notar que en cada una de ellas el funcionamiento de sus instituciones podrá variar notablemente. En todo Estado federal existe un determinado

grado de tensión entre el Gobierno de la Federación y los de las Entidades federativas, tendiendo el primero a absorber funciones y las otras a conservar, defender o ampliar su zona de autonomía. Destacando que estos mecanismos son productos de circunstancias sociopolíticas concretas y su comportamiento establecerá que el federalismo pudiera funcionar muy cerca del esquema constitucional; que el sistema otorgue amplias facultades y liderazgo político al centro; que tienda a una estrecha cooperación entre el Gobierno federal y las Entidades federales; que se establezcan menos recursos de la Federación a los Gobiernos locales, otorgándose solamente bajo coacción de penas administrativas o incluso penales; que se desarrolle como un proceso histórico y no solo estructural; que se desenvuelva como forma avanzada de descentralización; y que se extienda como una nueva tendencia que pretenda integrar la acción federal descentralizadora con el deseo descentralizador de acciones locales más amplias, es decir, puede tender al federalismo dual, centralizado, cooperativo, coactivo, dinámico, descentralizado y creativo, mismos que se escogen en el Cuadro 1.

Cuadro 1.- Modelos funcionales del federalismo

Modelo	Antecedente	Concepto
Dual	Fue expresada en la décima enmienda norteamericana, donde se manifiesta que los poderes no delegados a la federación y no explícitamente negados a las Entidades, serán reservados a los Estados o al pueblo.	Es el convenio o acuerdo entre los Estados, mediante el cual éstos mantendrían su soberanía sobre una serie de cuestiones. Producto de este acuerdo, sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, contando con Gobiernos propios e igualitarios (Corwin, 1934).
Centralizado	Comenzó a manifestarse en los Estados Unidos a través de la interpretación cada vez más extensiva de los <i>implied powers</i> de la administración federal aunque también estuvo presente en los Estados federales de primeras décadas del siglo XX.	Es aquél donde el Gobierno federal está dotado de amplios poderes que le dan preeminencia sobre las Entidades federativas, es decir, al Estado central le corresponde realizar la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumulando la mayor parte de los recursos financieros y desempeñando un liderazgo político muy puntual.
Cooperativo	Surge gracias a la fuerte necesidad de superar la rivalidad en las relaciones entre el poder central y las Entidades federales.	Podemos entenderlo como una fórmula general para una mejor cooperación entre federación, Estados y municipios. Asimismo implica que tanto federación como los Estados miembros colaboran sostenidamente, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.
Coactivo	Kincaid menciona como antecedente de este cuarto modelo al federalismo dual y al federalismo cooperativo, los cuales fueron evolucionando dentro del sistema norteamericano como consecuencia del desgaste o mal funcionamiento de los anteriores.	Se presenta cuando el sistema político ha dejado de ser un sistema de socios iguales para convertirse en uno jerárquico en el cual quien formula y decide la política es el poder federal, y este poder puede imponer sanciones a los Estados cuando éstos no coadyuven.
Dinámico	Fue introducido por Carl Friedrich (1975) tras adentrarse en el estudio del federalismo como fenómeno político, con la mira de evaluar la viabilidad de adoptarlo como orden institucional en Europa, detectando que toda manifestación federal implicaba ante todo un proceso histórico y no sólo uno estructural.	Puede generarse en una de dos direcciones posibles, contrapuestas y/o convergentes. La primera se crea a partir de comunidades políticas independientes, dándose un movimiento que las aglutina para formar una unidad general, en cuyo seno podrán compartir decisiones en materias de interés común; mientras la segunda dirección parte de una comunidad unitaria, que se transforma de modo que en su seno se forman varias nuevas comunidades, que son entre sí distintas y dotadas de capacidades propias para decidir por sí mismas sobre sus asuntos, pero a la vez son parte del todo integrado que forma con las demás que comparten su origen.
Descentralizado	Será considerado como forma avanzada de la descentralización, partiendo de la idea que la descentralización es un concepto inscrito sobre todo en la esfera administrativa, y es más bien propia de Estados con estructura unitaria aunque también es posible la disgregación de un Estado centralista unitario.	Son los procesos técnicos que permiten a los órganos centrales transferir funciones concretas a órganos y organismos específicamente dotados de capacidad jurídica para actuar con relativa autonomía en ámbitos especiales o funcionales delimitados. La descentralización presupone que las funciones que se transfieren son del órgano central, el cual está facultado para efectuar la transferencia, pero que no cede su responsabilidad original respecto de las atribuciones transferidas.
Creativo	Surge en Estados Unidos tras la quiebra del federalismo cooperativo, como una nueva tendencia que pretendía integrar la necesidad de acción federal centralizadora con el deseo descentralizador de acciones locales más amplias.	Este federalismo, denominado creativo, reivindica un sistema en el cual el Gobierno de la unión apoyaría con incentivos y estímulos, la participación directa de los Gobiernos locales en la satisfacción de las necesidades de la población mediante un sistema fiscal de participaciones. En este caso, el Gobierno ejerce poco control en cuanto al gasto de los fondos asignados, lo que permite una mayor amplitud al espacio de decisión y acción estatal y local, con el consiguiente beneficio para la solución de los problemas más cercanos a la población.

Fuente: Elaboración propia, basado en conceptos aportados por Corwin, Carpizo, Moreno, Carmagnani, Kincaid y Díez.

Con fundamento en lo anterior, podremos encuadrar más adelante las diferentes transformaciones que ha sufrido el Estado federal mexicano, al considerarlo dentro de los modelos funcionales del federalismo que se desarrollaron en el Cuadro 1, según sea el caso. Como vemos, dichos modelos nos demuestran la diversidad de funcionamiento que puede presentarse en el federalismo. Sin embargo, la mayoría de ellas coincidirán en la búsqueda de los fines que tiene este sistema, mismos que abordaremos a continuación.

I. 3. 3. Los fines del federalismo

El federalismo se produjo con el fin principal de facilitar un cierto grado de integración política fundamentada en la combinación de autogobierno y gobierno compartido. Diferentes autores como Schroeder (1982), Bryce (1995), Aguirre (1997: 91-94) o Elazar (1990: 139-142), formulan una serie de fines a los cuales el federalismo se enfoca a conseguir, que al igual que los elementos del federalismo mencionados, encontraremos una enorme diversidad de ideas planteadas, ya que se adecuaran a las formas diferentes de Estados federales existentes en el mundo. Y con el objetivo de enriquecer nuestra investigación, expondremos los fines que contempla el federalismo basándonos en las opiniones de los mencionados autores, sin que esto signifique que no pudieran surgir más o diferentes propuestas a las que presentaremos.

Ahora bien, como primer fin del federalismo que podemos mencionar, será el de instituir acuerdos políticos viables, en el que los países o territorios preexistentes y autosuficientes, consideran necesario y conveniente a sus intereses, la creación de lazos perpetuos pero limitados entre sí, con el objetivo de mejorar las defensas y prevenir agresiones militares, asimismo solventar ciertos problemas gubernamentales concretos o crear un mercado común, basándose en acuerdos con principios federales.

Como segundo fin consideraremos a la creación de un Estado viable, es decir, la unidad de los integrantes, que va más allá de la búsqueda de los acuerdos anteriormente mencionados. Para lograr ese fin, las entidades integrantes no solo buscaran acuerdos políticos que los unan entre sí, sino también pretenderán crear un nuevo Estado que las englobe y que sea considerada más fuerte que los integrantes de manera singular. Generalmente las federaciones modernas buscan lograr el presente fin, siendo la primera de ellas la nación norteamericana, dentro de su Constitución de 1787. Dicha constitución señalaba que la propuesta principal era el establecimiento de una unión más perfecta y no de una unión nueva, cambiando los medios para llegar a esta unión

mediante la expansión de los poderes cedidos al Gobierno federal. Es así como la idea norteamericana de crear un Estado, tomo fuerza en las federaciones actuales, poniendo de manifiesto la misma intención. Fue considerada de gran relevancia por Hamilton, Madison y Jay (2004: 16) en sus ideas plasmadas en *The Federalist*, pues los defensores de la Constitución norteamericana probaron la utilidad que tiene la Federación para la prosperidad de sus integrantes, manifestando que la Unión otorgaba seguridad y defensa a sus miembros, protegiéndolos contra los peligros comunes como la guerra y previniendo la violación de convenios y tratados internacionales. Dichos autores, veían en la Unión el resguardo contra la influencia extranjera que pudiera existir en los Estados si no se unieran, así como un obstáculo en casos cuando se alíen con naciones extranjeras rivales.

El tercer fin a considerar será la búsqueda del equilibrio en el sistema de gobierno, siendo una cualidad que por excelencia distingue al régimen federalista. El equilibrio lo podemos encontrar en la justicia que se pretende alcanzar dentro del Estado, así como el equilibrio entre el poder central y los poderes locales, entre fuerzas centrífugas y centrípetas, entre la unidad y la diversidad, entre lo nacional y lo regional, entre la comunidad y la individualidad, entre un doble sentimiento de pertenencia a la totalidad nacional y la individualidad local entre transferir facultades sin dejar a un lado las responsabilidades, entre la asociación y la descentralización, así como otros muchos más equilibrios.

La búsqueda de un Estado más justo en todas sus materias, será el cuarto fin que buscará el federalismo, pues para poder seguir perfeccionando el Estado federal, es insuficiente el esfuerzo por conseguir un Estado que tenga como propósito el realizar tareas de gobierno de modo eficiente, ya que esta deberá alcanzar niveles de justicia en todas sus materias. Dicho fin fue buscado principalmente por los movimientos federalistas en América Latina, debido a que en dichos países que no tenían una previa tradición federalista, se fomentó la idea que la justicia política emanaría solo en un Estado federal. Cabe destacar que al buscar dicho fin, también implicaría el consolidar una democracia dentro del mismo Estado, bajo procesos electorales justos. Al establecerse la democracia en el Estado federal y en las regiones integrantes, se estimula a la existencia de diversidades partidistas o ideológicas, forjando nuevos liderazgos que buscan solucionar los problemas locales a corto plazo y los nacionales a largo plazo. La democracia puede ser considerada como un contrapeso que trata de evitar la centralización del gobierno, teniendo aparejado el favorecimiento de la participación

social con justicia y compromiso. Simplemente, sin un pluralismo real, forjado por la democracia, y al soportar uniformidades o hegemonías, el sistema federal tiende a desnaturalizarse.

La igualdad será el quinto fin a considerar, ya que el federalismo busca la paridad entre las Entidades integrantes, entendiendo que la Federación se debe componer por Estados de igual naturaleza, gozando de los mismos beneficios y cumpliendo con idénticas obligaciones. La distribución de competencias a favor de los integrantes federales, también se busca que sea de manera igualitaria para todos. La igualdad jurídica plasmada en la Carta Magna, otorga solidez a esta finalidad del federalismo, que podemos ver en ejemplos como en la Constitución norteamericana, en la Constitución de Cádiz o en la primera y última Constitución mexicana, entre otras.

Asimismo, el federalismo busca la igualdad entre los órdenes de Gobierno federal y local, aunque en algunos Estados federales exista una jerarquización normativa donde se establezca una superioridad del orden federal sobre el local. La teoría federalista señala como una de sus características, la igualdad de leyes y autoridades federales y locales, las cuales estarán subordinadas a la Constitución general, tal y como lo menciona Faya (1988: 125). Según el mencionado autor, el orden federal y el orden local son por naturaleza iguales ante el sistema constitucional que integran y del cual forman parte, haciendo referencia al caso mexicano, ya que su organización constitucional compuesta por la jurisdicción federal y local, se equilibra debido a la igualdad que tienen ambas ante la Carta Magna. Destacando finalmente, el hecho de tener un mayor número de facultades el Gobierno federal, no significa que el orden local este subordinado ni que los Poderes de la Unión tengan preeminencia sobre las Entidades integrantes, pues si fuera de esta manera, hubiera sido imposible constitucionalmente la formación del pacto de la Unión.

Finalmente, la libertad será el sexto fin del federalismo que enumeraremos, el cual ha sido considerado como símbolo político durante la lucha entre liberales y conservadores en diversos países latinoamericanos, al igual que el cuarto fin mencionado anteriormente. La historia misma expone que el respeto a la libertad y a los derechos sociales y del hombre, se genera y progresa mejor en un sistema que se constituye por diversos centros políticos. La concentración del poder, tanto político como económico, provoca riesgos acentuados para las libertades, tendiendo hacia el autoritarismo y el monopolio, dándose condiciones opuestas a las libertades, la diversidad y por consiguiente al federalismo.

La flexibilidad del federalismo demuestra que el sistema federal puede cubrir objetivos peculiares diversos, sin embargo serán los individuos y los grupos de individuos los que tienen la elección sobre el mejor uso de los principios federales, siendo estos los facultados a ser la última instancia para escoger y lograr cada uno de estos fines, como lo veremos para el caso mexicano en los siguientes capítulos.

Capítulo II. El desarrollo histórico del federalismo mexicano: De la Independencia a la estabilidad del partido hegemónico

Considerando la perspectiva de Friedrich (1975) en relación al *federalizing process*, el surgimiento del federalismo en México tiene una estrecha dependencia con el nacimiento histórico de la nación mexicana. Cabe señalar que al estudiar el federalismo, también debemos reflexionar sobre su origen para entender el comportamiento actual y el desarrollo del Estado federal, pues sin éste solo tendríamos matices incomprensivos. A continuación haremos un breve pero contundente resumen histórico del Estado federal mexicano, iniciando desde los destellos federalistas en la época colonial que se fueron presentando en las diputaciones provinciales, pasando por las diferentes crisis políticas y sociales que dieron origen y formalidad al federalismo en tres Constituciones políticas diferentes, hasta llegar al periodo donde el partido hegemónico controlaba con su fuerza centralizadora al sistema federal mexicano.

Todo este proceso federalizador ayudará a percibir de mejor manera la actualidad del federalismo mexicano, otorgándonos la estructura y el fundamento del mismo en el país, analizando primeramente la teoría sobre el inicio del sistema federal en México e indagando respecto a su comportamiento y evolución constitucional de cada época, los cuales estudiaremos a profundidad en las siguientes líneas.

II. 1. Antecedentes del federalismo mexicano

Como se mencionó anteriormente, para entender con exactitud el precedente de federalismo mexicano, debemos recordar y reflexionar el antecedente histórico del propio país, considerando los últimos años de la vida colonial hasta el nacimiento del federalismo en México. Basándonos en la teoría de Friedrich (1975), los acontecimientos históricos, políticos, sociales y culturales, fueron forjando no solamente el nacimiento de la nación, sino también los pilares principales para establecer el federalismo mexicano.

A finales del siglo XVIII, Nueva España y el mundo entero eran testigos de la lucha independentista de las trece colonias británicas originales en América del Norte, siendo un acontecimiento importante no solo por el nacimiento de una nueva nación, la cual se considera como una potencia mundial, sino por la creación de un nuevo concepto político moderno denominado federalismo. Al finalizar su lucha, las trece colonias se organizaron en una Confederación con el fin de subsistir, combatir la lucha invasora y mejorar las relaciones entre ellos, y así mismo constituir una nueva nación; sin

embargo, la Confederación no fue capaz de dar solución a los graves problemas exteriores e interiores que los nuevos territorios independientes estaban enfrentando, tal y como nos lo comentan Hamilton, Madison y Jay (2004).

Al fracaso de la Confederación como forma de gobierno, se propuso establecer al federalismo bajo una Constitución principal que asegurara la unidad, el progreso y la fortaleza de la nueva nación, creándose con mucho esfuerzo la Constitución de los Estados Unidos en 1787. Destacando que la aparición del sistema federal norteamericano sería incomprensible si no tomamos en cuenta las condiciones de partida y sus problemas políticos o sociales, demostrándonos la importancia del *federalizing process* para comprender las decisiones de la nación al incorporar el federalismo como sistema de gobierno. Además el modelo norteamericano tuvo una notable influencia hacia el futuro al convertirse en el pionero del federalismo moderno, transformándose en ejemplo para diversas naciones que quisieran posteriormente abordar la creación del Estado federal (Blanco, 2012: 58).

Concluidas la Revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de América, hechos que marcarían a México y al mundo entero, en la sociedad de la Nueva España se iba gestando un gran malestar debido a los cambios modernizadores que fueron impuestos por las reformas borbónicas que habían alterado las relaciones sociales, políticas y económicas construidas a lo largo de más de dos siglos, ocasionando un fastidio general y un anhelo de autonomía en los novohispanos que se habría de acrecentar ante las constantes exigencias económicas de la metrópoli, la cual afectaba a todos los grupos sociales. Es así, que cuando se produce el quiebre de la monarquía en 1808 y la revolución liberal española, se generó una coyuntura favorable para la independencia, al permitir que los americanos expresaran sus agravios y experimentaran el constitucionalismo liberal español.

En aquella época, la sociedad de la Nueva España estaba constituida por una gran diversidad humana, dirigida por un grupo pequeño de españoles y criollos, donde solo el 17.5% de la población en general lo formaban ambos conjuntos, siendo el primero minúsculo y establecido dentro de los burócratas de la época, mientras que el segundo grupo era el más educado, contando unos pocos con grandes riquezas e incluso títulos nobiliarios, pero la mayoría de estos la formaban rancheros, comerciantes, empresarios, funcionarios, religiosos y militares medios.

Siguiendo con los acontecimientos históricos, el 8 de junio de 1808 llegó a Nueva España la noticia de la abdicación del rey Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII.

Pero cuando se preparaba la celebración del evento, surgió nuevamente otro suceso que cimbró los ánimos de la población, ya que la Corona había quedado en poder de Napoleón, provocando que la población novohispana se preguntara sobre los efectos que el hecho tendría para ellos.

El invasor francés convocó una asamblea de representantes y concedió a los españoles una carta constitucional que les garantizaba ciertos derechos y otorgaba igualdad a los americanos, pero ésta fue rechazada por el pueblo español, ocasionando el levantamiento en armas en contra de Napoleón. Para organizar la ofensiva se formaron juntas regionales, las cuales posteriormente se unificarían en una Junta Suprema, siendo incapaz de cumplir con su cometido, por lo que una regencia tuvo que convocar elecciones a Cortes para debatir sobre cómo se gobernaría el Imperio durante la ausencia del rey legítimo³. En la convocatoria se pasaba por alto la distinción de los tres estados, brazos o estamentos; se hablaba de una sola cámara y se prescribía la designación de veintitrés suplentes que representarían las provincias peninsulares ocupadas por el invasor y de treinta que actuarían en nombre de las provincias de América y de Filipinas (Escalante, 2013: 137-141).

Ya instaladas las Cortes, los representantes de América plantearon de nuevo el problema de la paridad con las provincias peninsulares, pero las mismas volvieron a negar la igualdad. Durante su desarrollo de trabajos, se expresó la unidad de criterio de los diputados que representaban a Nueva España, destacando notablemente la participación de Miguel Ramos Arizpe y Miguel Guridi y Alcocer. Claro ejemplo de ello, fue la memoria sobre el estado natural, político y civil de las provincias de Coahuila, del Nuevo Reino de León y Texas, presentado por Ramos Arizpe el 10 de noviembre de 1811, exponiendo en el documento la geografía, producción, clima, enseñanza, forma de gobierno, población e intercambio mercantil que se tenía en las provincias, exhibiendo los ideales federalistas que poseía en cada una de las materias expuestas (Garibo, 2007).

Al respecto, Reyes (1985) afirma que Ramos Arizpe planteó el primer bosquejo de federalismo, ya que durante el debate relativo al proyecto del artículo 222º de la Constitución de Cádiz que enumera los secretarios de Estado y del despacho, presentó

³ Los representantes del territorio mexicano fueron: José Beye Cisneros, por la ciudad de México; Eduardo Cárdenas, por Tabasco; José Foncerrada, por Michoacán; Miguel González y Lastri, por Yucatán; Miguel Gordo, por Zacatecas; Juan José Guereña, por Durango; Miguel Guridi y Alcocer, por Tlaxcala; Joaquín Maniau, por Veracruz; Mariano Mendiola, por Querétaro; Manuel Moreno, por Sonora; Octavio Obregón, por Guanajuato; Antonio Joaquín Pérez, por Puebla; Pedro Bautista Pino, por Nuevo México; Miguel Ramos Arizpe, por Coahuila; y Simón de Uría, por Guadalajara.

argumentos relacionados con un Gobierno relativamente autónomo de las provincias de ultramar. El mismo, se opuso a que solo hubiera dos secretarios, uno para América del Norte y otro para la Meridional, cuando los asuntos de la península quedaban en manos de seis funcionarios de ese mismo rango, quedando en total desacuerdo en que se siguiera un criterio geográfico y no basarse en funciones o circunscripciones, en el que era evidente que para los asuntos de América darían origen a muchas más secretarías que las que se pensaba en el proyecto.

Cabe destacar que el tan mencionado Ramos Arizpe es considerado en México como el padre del federalismo mexicano, ya que fue el más ferviente defensor de la autonomía local, actitud que quedó de manifiesto durante sus intervenciones al tratarse el tema de las diputaciones provinciales. Logrando adelantos muy importantes que a la postre se traducirían en impulso hacia el federalismo de las nacientes provincias del México independiente (Pantoja, 2014: 147-181).

Volviendo con las discusiones de Cádiz, el tema de las diputaciones provinciales se encontró íntimamente ligado al de los ayuntamientos que quedaban bajo la jurisdicción de otros cuerpos colegiados de rango mayor. Dicha diputación funcionó en cada provincia y estuvo compuesta por el jefe superior, quien recibía su investidura del rey, y por el intendente y siete sujetos electos por los mismos ciudadanos que elegían los diputados a Cortes. Las funciones de estas diputaciones eran preponderantemente económicas, encargándose de dictar ordenanzas municipales y disponer la asignación de recursos para las obras y servicios, así como para revisar las cuentas de estas erogaciones. Resaltando que cuando Ramos Arizpe defendió en las Cortes de Cádiz a las diputaciones provinciales, generó en sus compañeros de América un movimiento de esperanza, pero en los españoles uno de alarma y prevención, ya que las mismas representaban un importante paso hacia la autonomía (Reyes, 1985).

Las discusiones continuaron sobre diversos temas, concluyendo finalmente al proclamarse la Constitución de Cádiz en 1812, siendo el primer intento formal que buscaba implementar el federalismo en el territorio mexicano en la época aún colonial; sin embargo, el temor de los españoles de perder los territorios de América, llevó a continuar el manejo del centralismo habitual del Gobierno y por consiguiente el fracaso de la implementación del federalismo en todo el Imperio.

Mientras sucedían las discusiones y la promulgación de la Constitución de Cádiz, en algunas partes del Imperio, como en el ayuntamiento de México, se consideró que por ausencia del rey la soberanía se había revertido al reino, lo que hacía indispensable

convocar a una junta de ayuntamientos para decidir su gobierno. El virrey José de Iturrigaray otorgó su anuencia, a pesar de que algunos se opusieron por el temor de que se pretendiera la independencia. Mientras el reino convocaba una junta similar a las de la península, algunos burócratas y comerciantes empezaban a maquilar golpes de Estado.

Después de que la junta de Sevilla nombrara virrey al arzobispo Francisco Xavier Lizana, surgió la primera conspiración en Valladolid, pero ésta no tardó en ser descubierta y apagada instantáneamente. Sin embargo, la conspiración ya se había extendido a Querétaro, surgiendo nuevamente en la casa de los corregidores Miguel y Josefa Domínguez durante la celebración de las tertulias literarias a las que asistían los capitanes Ignacio Allende y Juan Aldama, sacerdotes y comerciantes, sobresaliendo de entre ellos el cura de Dolores, Miguel Hidalgo. Los conspiradores habían planeado iniciar una insurrección en diciembre, pero al ser descubiertos no tuvieron otra alternativa que lanzarse a la lucha la noche del 16 de septiembre. Para entonces, la capital había recibido la convocatoria para elegir a los 17 diputados que representarían a Nueva España en las Cortes de Cádiz, provocando una gran efervescencia social. Y a pesar del miedo que provocó la violencia ejercida por los insurgentes, las desigualdades e injusticias expandieron la insurrección por todo el territorio novohispano.

A la muerte de Miguel Hidalgo y demás líderes, Ignacio López Rayón hereda el mando de las fuerzas insurgentes, instalando en agosto de 1811 en Zitácuaro la primera asamblea constitucional de la historia de México, la denominada Suprema Junta Nacional Americana, misma que habría de constituir un Gobierno para la Nueva España en nombre y ausencia de Fernando VII. La mencionada Junta decidió elaborar una Constitución, y sobre esa idea, Rayón formuló los llamados Elementos Constitucionales que estaban constituidos por 38 artículos, basados en principios sobre los cuales se sustentara el Gobierno, la forma que habría de adoptar en su régimen y los fundamentos esenciales para su ejercicio. Dicho proyecto, más que Constitución formal, puede considerarse como un pensamiento político imperante en otros Estados de nueva creación, subrayando que en el mismo aún no se consideraba la independencia de la corona española, debido a que en su artículo quinto estableció que la soberanía provenía directamente del pueblo, pero la hacía residir en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. Asimismo, Rayón estableció en los Elementos Constitucionales la forma de monarquía limitada, manifestando que ningún derecho a esa soberanía puede ser atendido, si es perjudicial a la independencia

y felicidad de la nación. Cabe destacar, que aún no se pensaba en la introducción del sistema federal en el territorio, pero si se abordó la división de poderes dentro del mencionado documento, estableciéndose por primera vez dentro de un instrumento jurídico nacional, especificando la clásica división de legislativo, ejecutivo y judicial.

Ignacio López Rayón no meditaba todavía en una posible independencia al enviarle los Elementos Constitucionales a José María Morelos y Pavón, pero rectifica y aconseja que no se pongan en vigor, pues a su consideración, se necesitaba hacer una Constitución que fungiera como tal. Para ese entonces, Morelos destacaba como gran caudillo, seguido por personajes importantes como Hermenegildo Galeana, Mariano Matamoros, Nicolás Bravo, Manuel Mier y Terán, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, con quienes logró conquistar importantes ciudades como Tixtla, Chilapa, Taxco, Izúcar y Cuautla.

Los Elementos Constitucionales fueron recibidos por Morelos positivamente, considerándolos en su siguiente paso, ya que una vez que los insurgentes dominaron un extenso territorio, el mismo procedió a convocar un Congreso para que ejerciera la soberanía y organizara el Gobierno. Dicho Congreso se inauguró el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, considerado importante para la historia mexicana debido a que en su sesión inaugural se postularon los denominados Sentimientos de la Nación, donde Morelos rompe con la idea monárquica para buscar un México libre e independiente. En dicho postulado, Morelos declaró que la América era libre, que la soberanía dimanaba del pueblo y que el Gobierno debía dividirse en tres poderes, con leyes iguales para todos.

El Congreso de Anáhuac, concluyó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, plasmando las ideas políticas que tenía el movimiento insurgente de la época. Y a pesar de que ésta nunca cobró vigencia, debemos de considerarla importante para México, no solo por haber conceptualizado la filosofía política del momento histórico, sino también por otorgar juridicidad al Estado que surgía con el pensamiento fijo en una separación definitiva de España, incorporando principios de soberanía, representación, política, libertad y división de poderes, que en otros pueblos habían mostrado eficacia (De la Hidalga, 1986: 34-44).

Al tiempo que seguían los hechos mencionados, las Cortes españolas se reunían en Cádiz, con el fin de decidir la forma de gobierno del Imperio en ausencia del rey legítimo. Los debates y las noticias sobre las Cortes en la península eran leídos

ansiosamente por los novohispanos, lo cual generó la politización de dichos debates. Y como se mencionó anteriormente, los primeros ideales federalistas se hicieron presentes, destacando la intervención de Miguel Ramos Arizpe, que a pesar de su esfuerzo y de los demás representantes de las tierras de ultramar por federalizar y darle más autonomía a la Nueva España, la Constitución de 1812 se decantó por seguir el régimen centralista que por tradición se había seguido en España, siendo jurada por México en septiembre de ese mismo año. Dicha nueva ley establecía la monarquía constitucional, con división de poderes, libertad de imprenta, abolición del tributo y el establecimiento de diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales en toda la población de mil o más habitantes, debiendo organizarse milicias cívicas para mantener el orden y contribuir a la defensa del territorio. La misma ley abolía a los virreyes, sustituyéndolos por jefes políticos, y estableció seis diputaciones provinciales para la Nueva España, dándole los primeros matices de organización federal, aunque el Gobierno se dirigía de manera central. Por ello, la Constitución satisfacía algunos de los anhelos criollos de libertad y representación, pero no les otorgaba la igualdad y la autonomía que se esperaba. Y a pesar de ser un gran avance político y organizativo para el Imperio español, su duración puede ser considerada como demasiado fugaz, ya que con la vuelta al trono de Fernando VII en 1814 se abolió dicha Constitución debido a que restringía los poderes reales del mismo, sirviendo de sustento para que los novohispanos experimentaran diversas libertades que no dejarían ir de nuevo.

Como la Nueva España parecía haberse pacificado, el Gobierno español decidió ejercer una política conciliadora, nombrando a Juan Ruiz de Apodaca como virrey en 1816, el cual ofreció amnistía a los insurgentes. La lucha independentista había gastado el prestigio de la corona española en la Nueva España, pero también había debilitado a los insurgentes que veían como poco a poco se iba apagando la esperanza de lograr su cometido, pero en enero de 1820 se presentó una coyuntura favorable para consumar la independencia cuando el comandante Rafael de Riego se pronunciaba por la restauración de la Constitución de Cádiz de 1812, forzando al rey a jurarla, provocando que todo el imperio lo hiciera y convocara a elecciones de las Cortes (Escalante, 2013: 144-146).

El orden constitucional liberó a los insurgentes encarcelados y la vigencia de la libertad de imprenta permitió la aparición de publicaciones subversivas, sumado a las elecciones de diputados a Cortes, de diputados provinciales y de ayuntamientos, provocó la alteración de los ánimos en la población novohispana que ya se inclinaban por la

independencia. Y en este ambiente, surgió un plan independentista dentro del bando de los realistas, siendo dirigido por el militar Agustín de Iturbide, que desde 1815 había manifestado la facilidad con la que podría lograrse la independencia al unirse los ejércitos americanos contrarios y sus dirigidos. Por lo que cuando Apodaca le ofreció el mando del sur para liquidar a Vicente Guerrero, líder insurgente de la zona, Iturbide vio la oportunidad de lograr su objetivo al invitar a Guerrero a unírsele y consumir juntos la independencia de México. Al principio, Guerrero desconfió de la propuesta que le presentaba Iturbide, sin embargo era consciente de su aislamiento en la lucha y su posible derrota, por lo que llegó a la conclusión de que la independencia solo sería posible bajo la unión de un jefe realista.

Juntos procedieron a elaborar el Plan de Iguala, el cual se proclamó el 24 de febrero de 1821, nombrando en el mismo acto a Iturbide como primer jefe del Ejército trigarante. El plan fue bien recibido por la población y el Ejército, exceptuando los jefes militares y autoridades de la capital. Dicho plan, puso término a la guerra de la independencia, pero dio pie a los hechos que ocurrirían posteriormente, ya que otorgaba la posibilidad de que él mismo fuera nombrado monarca de México en caso de que Fernando VII o la familia real rechazaran serlo. En la misma, se estableció también la creación de una Junta, que gobernará y velará por los intereses de la nación, en tanto se presenta el rey de España, y en caso que no lo hiciere, la junta resolverá quien debía coronarse (De la Hidalga, 1986: 45-50).

Y mientras esto sucedía, en Madrid los novohispanos lograban el nombramiento del liberal Juan de O'Donojú como jefe político de la Nueva España. Dicho jefe político, aprovechó la confusión reinante y de inmediato se solidariza con Iturbide para formular los Tratados de Córdoba, el cual estaba hecho a conveniencia de ambos. En ellos, se reconocía la independencia de México y se constituía el Imperio Mexicano como nación soberana, asimismo reproduce lo establecido en el plan de Iguala, al estipular las condiciones del nuevo monarca, dejando la posibilidad abierta para que Iturbide tomara su destino.

La Junta Provisional Gubernativa se creó conforme al Plan de Iguala, estando presidida por O'Donojú, teniendo como primer acto la emisión de un manifiesto en el que da a conocer su instalación, y asimismo nombra un presidente y una regencia de tres personas, en las que residirá el Ejecutivo mientras el monarca toma el trono. En lo que respecta al Legislativo, la Junta acuerda tomar el poder para que no recaiga en una

misma persona; y en lo que atañe al Judicial, conservaría la forma contenida en el Plan de Iguala, con base en lo prescrito en la Constitución española.

El absurdo engaño en estos tratados tuvo consecuencias desastrosas, debido a que no consolidó la paz y la tranquilidad que el país necesitaba, pero serán consideradas como los primeros pasos dados para obtener una verdadera independencia. Y como fue de esperarse, la Junta nombró presidente a Iturbide, designando a los cinco integrantes de la regencia, en el que también se incluía a éste, por lo que debido a la incompatibilidad entre ambos cargos, la Junta nombró su propio presidente a fin de que Iturbide tuviera preferencia cuando se presentara como posible receptor de la monarquía (Escalante, 2013: 146-148).

Mientras esto se realizaba en América, los diputados novohispanos a Cortes hacían su último intento por conquistar la autonomía dentro del Imperio español. Y el 24 de junio de 1821, Lucas Alamán y Mariano Michelena presentaron una exposición en la que indicaban los problemas generados por la Constitución de Cádiz en los reinos de ultramar, destacando principalmente la distancia con la metrópoli. Los mismos, propusieron una solución federalista a los problemas señalados, planteando el establecimiento de tres secciones de Cortes en América, una septentrional en México y dos meridionales, siendo Santa Fe y Lima las indicadas. Asimismo, mencionaron que en cada una de las provincias americanas, habría una delegación que ejercería a nombre del rey, destacando que en todo el Imperio sus habitantes gozarían de igualdad de oportunidades para empleos y cargos políticos. Pero la proposición ni siquiera fue debatida, haciendo de la emancipación total como única alternativa para las soluciones, por lo que los diputados novohispanos tuvieron que abandonar las Cortes.

Por otra parte, la Junta continuó con su labor y presentó tres proyectos para la elección y organización del Congreso Constituyente. En el primero de ellos, se proponía sostener la Constitución española, mediante elección indirecta en tres grados y una sola Cámara; la segunda propuesta fue presentada por la regencia, estipulando un sistema bicameral, donde el clero, el Ejército, las provincias y ciudades ocuparan la Cámara alta, mientras la baja la ocuparían los ciudadanos elegidos indirectamente; y por último, el tercer proyecto presentado por Iturbide, que sugería también el proyecto bicameral, pero incluía la elección directa por clases o gremios. Finalmente, el 24 de febrero de 1822, se instaló el Congreso Constituyente convocado por la Junta Provisional de Gobierno, seguido por la noticia del rechazo a ratificar los tratados de Córdoba por parte de

Fernando VII y las Cortes, señalándolos fuera de la ley y dejando así el camino libre para que se coronara a Agustín de Iturbide.

Desde su nacimiento, el Congreso se manifestó como soberano, pero con una clara obligación de guardar y salvaguardar los ideales del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, respetando así los acuerdos celebrados por Iturbide y O'Donojú, y aceptando las bases constitucionales que se habían estipulado. Y debido a presiones que surgieron en el seno del Congreso en contra de Iturbide, se declaró soberana la voluntad popular que anteriormente era solo presunta, por lo que el Congreso determinó constituirse como poder Constituyente y legislativo ordinario (Calvillo, 2003: 237-298).

La elección para el Congreso constituyente se basó en una representación de tipo estamental y no proporcional, lo que avivó el malestar de las provincias. La división interna del Congreso entre borbonistas, iturbistas y republicanos, empantanó su funcionamiento y la del Gobierno mismo, pero finalmente coronó de manera solemne a Iturbide el 21 de junio de 1822, manifestando con gran cinismo al hacer público su sacrificio a favor del pueblo que lo aclama. El 21 de octubre decreta la disolución del Congreso, estableciendo en su lugar a la Junta Nacional Instituyente el cual estaba constituido por un reducido grupo de diputados del Congreso anterior favorables a su Gobierno, quienes aprueban el 10 de febrero de 1823 el reglamento político provisional del Imperio, dando inicio a la abolición de la Constitución española (Palacio, 2003: 65-70).

Este suceso, sumado al temor de las provincias frente al centralismo pretendido por el Emperador, más la imposición de préstamos forzosos, provocó un gran malestar en las provincias, el cual fue aprovechado por Antonio López de Santa Anna, para pronunciarse a favor del establecimiento de la república, el reconocimiento de las diputaciones provinciales, así como la restauración del Congreso constituyente dentro del denominado Plan de Casa Mata, considerado por Barragán (1987: 115-142) como la conducción directa del federalismo mexicano. Para dicho autor, el movimiento federalista inició con el Plan de Casa Mata y se consolidó con los pronunciamientos políticos de transformación de varias de aquellas provincias en Estados libres, independientes y soberanos.

Debemos resaltar al Plan de Casa Mata, no solo porque se trata del ultimátum impuesto a Iturbide para que instalara nuevamente el Congreso, sino por ser un documento histórico de gran importancia para el federalismo mexicano, considerándose el primer paso que dan algunas provincias para generar su autodeterminación soberana. Faya

(1998: 47-52) otorga la misma categoría para el federalismo mexicano, considerando que dicho plan abrió la puerta al sistema federal, revelándonos la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, el cual es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal. Por su parte, Benson (1955) afirma que con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas la nación mexicana quedó dividida en provincias o Estados independientes, y cuando estas nuevas provincias se adhieren al Plan, asumieron el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declararon a sí mismas independientes del entonces Gobierno de Iturbide. Dicho plan, dio paso a la reinstalación del Congreso disuelto, lo mismo que a su autodisolución y a la convocatoria de otro nuevo, pero también dio paso innegablemente a las proclamas de autodeterminación independiente y soberana de los Estados, ocasionando la implementación del federalismo como sistema político del país.

Al principio, su pronunciamiento no encontró eco sino solamente en las áreas vecinas a Veracruz, pero permitió que las logias masónicas y el comandante español de Ulúa, aprovecharan la oportunidad para deshacerse del Emperador. Y en un intento por someterlo, Iturbide mandó un número de generales que terminaron por pactar un nuevo acuerdo dentro del plan de Casa Mata, en el que se reconocía a la autoridad civil de las diputaciones y los ayuntamientos. Realizado el ultimátum de Casa Mata, el emperador se vio obligado a reinstalar en marzo el Congreso y viéndose incapaz de poder resolver los problemas con la restauración del mismo, Iturbide terminó por abdicar el 19 del mismo mes, provocando la fragmentación del territorio que en realidad solo se desprendió de Centroamérica, dado que siempre se había administrado independientemente del virreinato (Barragán, 1978: 113-114). En lo que respecta a dicha abdicación, el Congreso dictaminó el 8 de abril manifestando que no tenía lugar la discusión de la misma, ya que la coronación había sido nula y por lo tanto los actos del Imperio insubsistente, así como la forma de gobierno establecido en el plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, estipulando que la nación podía constituirse como mejor le acomode, dejando las tres garantías vigentes y el Ejecutivo depositado en una Junta de tres miembros, integrado por Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

El plan de Casa Mata no había previsto un Gobierno nacional, por lo que cuando se produjo la abdicación de Iturbide las diputaciones provinciales, apoyadas por los jefes políticos y comandantes militares, asumieron poderes extraordinarios y declararon su autonomía. Las declaraciones provinciales no rechazaban la existencia de un Gobierno

nacional, sino desconocían al Congreso por falta de legitimidad para representar a la nación. En la negociación con los generales provinciales, el Congreso logró que reconocieran su autoridad, pero las diputaciones provinciales insistieron en la necesidad de convocar nuevas elecciones, por lo que consientes de la importancia de mantener la unidad ante el peligro de la reconquista española, se nombró como Secretario de Relaciones a Lucas Alamán, con ideales federalistas, pues fue uno de los últimos diputados provinciales en intentar implementar el sistema federal durante la época colonial, el cual se empeñó en cumplir con esa tarea el 14 de abril de 1823 (Escalante, 2013: 149-150).

La crisis política se expandió en la población, debido a un intenso intercambio de noticias entre autoridades civiles y militares provinciales, radicalizando la idea federal de las diputaciones provinciales. Encabezados por la provincia de Guadalajara, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas se declararon Estados libres y soberanos, abriendo el camino de la desintegración del territorio nacional. Por ello, y ya en funciones de Secretario de Relaciones, Alamán moviliza al Ejército contra la provincia más virulenta y que encabezaba este movimiento separatista. Barragán (2007: 30-52) menciona que el ejemplo de la provincia de Guadalajara fue la piedra angular del movimiento de federalización mexicana, no solo porque fue la pionera del movimiento específico hacia el federalismo, sino sobre todo porque resistió la prueba misma del fuego supremo, es decir, el de las armas, sirviendo como claro ejemplo y estimulación constante para las demás provincias que se fueron sumando al pensamiento federalista. Siguiendo la misma línea, Simón (2004: 20-21) afirma que el movimiento federalista fue liderado no solo por Guadalajara, sino también por Zacatecas, siendo consideradas por la historiografía mexicanista como las pioneras del movimiento federalista; sin embargo, señala que Puebla fue la única que quedó como centro opositor a cualquier intento centralizador, llegando al punto de que se autoerigieron como Estado independiente y se organizaron bajo su propio congreso, sin esperar la resolución definitiva del Congreso constituyente.

Continuando con los acontecimientos históricos, el Congreso se encontraba temeroso de la posible fragmentación del país, por lo que al final tuvo que ceder al convocar las elecciones de un nuevo Congreso constituyente, permitiendo realizar la principal exigencia de las provincias conflictivas. El nuevo Congreso se instaló el 7 noviembre de 1823, constituyéndose con una mayoría de diputados federalistas, dispuestos a mantener la unión de toda la nación bajo un sistema federal. Su tarea inmediata fue redactar una

Constitución que facilitara la creación y el fortalecimiento de la nueva nación mexicana, por ello, el 20 de noviembre de 1823, el Comité Constitucional encabezado por Miguel Ramos Arizpe, presentó el Acta Constitutiva el cual fue adoptado en casi su totalidad por el Congreso como Constitución interina de la nación el 31 de enero de 1824. En ella se proponía la creación de una República federal, integrada por las provincias autónomas e independientes pero unidas en una misma nación; sin embargo, cuando fue debatida para su aprobación no fue bien recibida en su totalidad, ya que diputados provinciales del Estado de México como Carlos María Bustamante manifestaron que la nación mexicana no estaba lista para el federalismo y que dicha propuesta solo expresaba un clamor de deseo juvenil de imitar a los Estados Unidos sin considerar la diferencia entre los países.

El Acta Constituyente se empezó a discutir el 3 de diciembre de 1823 y terminó siendo aprobada el 31 de enero del siguiente año, considerando como Estados integrantes de la Federación a Guanajuato, el Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa), el Interno de Oriente (Coahuila, Nuevo León y Tejas), el Interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México), Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas (antes Nuevo Santander), Tabasco, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, reduciéndose a 17 unidades territoriales, debido a la integración de varias en los Estados Internos mencionados. Cabe destacar, que el Acta dejó abierta la posibilidad para establecer nuevos Estados y modificar los existentes, según conviniera al pueblo, lo que insinuaba que todavía se podía negociar nuevos acuerdos, permitiendo rectificar a los diputados congresistas para la creación de nuevos Estados durante los debates de la Constitución de 1824.

El proyecto de Constitución se puso a discusión del Congreso el 1 de abril de 1824, llevándose a cabo grandes debates y negociaciones de diferentes temas, como la creación de nuevos Estados, las competencias de los niveles de gobierno, la descentralización de algunas materias como la hacendaria, la delimitación territorial del país, entre otros asuntos. En lo que respecta a las Entidades integrantes de la Federación, la Constitución creó finalmente a 19 Estados y cinco territorios, dos Estados más que en el Acta, nombrándose como Estados a Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, y como territorios a la Alta

California, la Baja California, Colima, y Santa Fe de Nuevo México, siendo un total de 24 unidades territoriales, a las cuales se les añadió el Distrito Federal.

Después de largos debates en los que se delinearon diversas cuestiones constitucionales como la división de poderes, la creación de instituciones políticas o las facultades federales y locales, finalmente la Constitución estaba lista para septiembre de 1824, siendo jurada en octubre del mismo año. Surgiendo así la primera Carta Magna de México, y junto con ella nacía formalmente el federalismo mexicano, el cual cobró vigencia tres años después de obtener la independencia, debido principalmente a las contiendas entabladas por la ambición de unos y la diferencia ideológica de otros (Rabasa, 1990: 19-24).

II. 2. Teorías sobre el nacimiento del federalismo mexicano

Como se mencionó anteriormente, el federalismo en México se estableció de manera formal dentro de la primera Constitución política en el año de 1824, pero antes de entrar al tema, debemos reflexionar sobre los antecedentes de dicha Constitución y del país mismo, para poder entender el origen del federalismo mexicano. Cuando se analiza el nacimiento del federalismo en el país, algunos politólogos, historiadores y juristas hacen referencia a la gran influencia que ejerció la Constitución de los Estados Unidos de América sobre la integración de nuestra primera Carta Magna. Sin embargo, existe una segunda vía ideológica que señala a la herencia colonial, haciendo hincapié principalmente en la Constitución de Cádiz.

De ambas corrientes de opinión surge una tercera vía, en la que se afirma que de dichas opciones se tuvo influencia, dejando a un lado la valoración de quien tuvo más o menos peso. Y finalmente, surge una cuarta vía, basada en los sentimientos de mexicanidad y no en un análisis científico-histórico, en la que se afirma que la raíz del federalismo mexicano se encuentra en la organización política de los antiguos mexicanos de la era prehispánica, pues gracias a la triple Alianza se constituyeron señoríos, que pudieran considerarse como provincias federales (Sayeg, 1972: 227). No obstante, durante la presente investigación, nos abocaremos a estudiar las tres primeras vías de opinión mencionadas, dejando a un lado la cuarta opción, ya que no amerita el esfuerzo de analizarla debido a la falta de fundamento científico de la misma.

II. 2. 1. Influencia norteamericana

Recordando lo manifestado en el capítulo anterior, la Constitución de los Estados Unidos de América es considerada la precursora del federalismo moderno, siendo el modelo principal de la mayoría de las naciones que adoptaron este sistema de gobierno. Durante los primeros años de funcionamiento, el federalismo de nuestro país vecino empezó a demostrar y despedir una esencia de desarrollo, beneficios y ventajas hacia otras latitudes, por lo que México, al igual que algunos países latinoamericanos, decidió introducir este sistema dentro de sus propios Gobiernos.

Armenta (2005: 89-91) afirma que cuando éramos teóricamente un pueblo independiente, donde no contábamos con ninguna forma jurídica o política, ni tampoco teníamos una Constitución o ley suprema, los fundadores del Estado mexicano se vieron en la necesidad de analizar las instituciones que conformaban otros países, siendo un fenómeno natural cuando la sociedad de dicho país desea implementar fórmulas innovadoras, con el afán de estar a la altura de los otros a los que se le considera o se les ve como ejemplo de progreso. Y como era de esperarse, México tomó como modelo al norteamericano, considerando no solo al federalismo, sino también la división de poderes o el sistema presidencial, entre algunos otros puntos.

Por su parte, Valencia (1994: 7) asevera que la influencia norteamericana se debió a que las instituciones constitucionales de dicha nación contaban con un enorme prestigio entre Miguel Ramos Arizpe⁴ y otros distinguidos constituyentes que generaron la primera Constitución política mexicana. Asimismo, considera el impacto que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo, señalando particularmente las ideas de ciertos filósofos de la Ilustración como Montesquieu y Rousseau, cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política.

De igual manera, Armenta (2005: 89-91) expresa que no podemos poner en tela de juicio que dicho personaje, junto con José María Couto, desconocían el sistema federal de los Estados Unidos de América, ya que se estarían ignorando la secuencia gradual de los hechos más importantes del acontecer histórico del país. Destacando el grado de estudios que obtuvo como abogado en la Real Universidad de Guadalajara, además del título de doctor en leyes por parte de la Audiencia de Nueva España, por lo que dichos grados demuestran los conocimientos sobre los sistemas jurídicos que debió de adquirir

⁴ Históricamente conocido como el padre del federalismo mexicano.

durante los mismos. Basándose en lo anterior, el mencionado autor afirma que cuando Ramos Arizpe defendió la autonomía de las provincias, sabía muy bien cuál había sido la historia de la formación del federalismo en el país vecino del norte, porque quien dominaba su Constitución conocía también de los antecedentes que la originaron. Ciertamente es que el proceso de origen del federalismo en aquel país fue muy diferente al mexicano, en cuanto a las gestiones políticas y sociales, pues el apoyo a la autonomía de las provincias inició de la idea de un sistema federal, coincidiendo con la idea norteamericana que defendía la autonomía de las colonias, las cuales posteriormente se convirtieron en Entidades federativas.

Siguiendo el mismo criterio, Benítez (2008: 3-4) señala que la Federación mexicana surge como una copia del modelo norteamericano, a pesar de que ambas nacen de diferente manera. El movimiento histórico-político integrador de las trece ex colonias inglesas y el fenómeno histórico desintegrador de la unidad en la entonces colonia novohispana, marcaron dos caminos muy diferentes que se tomaron en ambos países, no obstante el resultado que se pretendía obtener era el mismo, es decir, federalizar la nación. Dicho autor, basa su afirmación en lo expresado por Manuel Lorenzo Justiniano de Zavala y Sáenz⁵, ya que el mencionado político de la época apunta que los diputados de los nuevos Estados vieron con entusiasmo el sistema federal, considerando como manual a la Constitución de los Estados Unidos de América, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles.

Otro criterio a considerar es el planteado por Ortega (1994: 17-18), que al igual que los autores anteriormente mencionados, afirma que la idea de federalismo plasmada en el constituyente de Filadelfia fue integrada por México y por diversos países. Sin embargo, señala que en México solo fue adoptado el federalismo norteamericano como fórmula o forma, ya que su real necesidad era la descentralización del poder, producto de tres siglos de centralismo colonial recrudescido. Por su parte, Gaxiola (1953: 13-14) asegura que tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824, habían estado inspiradas en la Constitución de los Estados Unidos, destacando que tanto el federalismo, el régimen presidencial, la división de poderes, la supremacía de la Constitución, entre otros principios, fueron importaciones claras de los ideales plasmados en la Constitución de los Estados Unidos de América. Y en una forma más

⁵ Político mexicano protagonista de la guerra de la independencia y posteriormente de la independencia de Texas. Fue Gobernador del Estado de México, pero su reconocimiento histórico se debió a la defensa idealista de Texas sobre el sistema federal, lo que conllevaría a la posterior independencia de México.

cautelosa, de la Cueva (1957: 1219-1336) asevera que era indudable que los creadores del federalismo mexicano se inspiraran en el sistema norteamericano, ya que era una cuestión inevitable y razonable.

Como vemos, estos son algunos de los autores que fundamentan la idea norteamericana con el inicio del federalismo mexicano, entendiendo el simple hecho histórico y temporal en el que fueron surgiendo las ideas. La posterior independencia de la nación mexicana, que conlleva a la búsqueda y establecimiento de un sistema político exitoso, así como la influencia ideológica que pudo tener la Constitución norteamericana en los intelectuales mexicanos de la época, especialmente dentro de los creadores de la primera Constitución de México en 1824, fortalece la presente teoría que establece como antecedente principal del federalismo a la Constitución de los Estados Unidos de América.

II. 2. 2. Herencia española

Por otra parte, dentro de la investigación sobre el federalismo mexicano, en los últimos años algunos historiadores, politólogos y juristas de renombre, señalan que el federalismo mexicano tiene una influencia muy diferente a la planteada en el punto anterior, destacando varias características que habíamos heredado de los españoles, un hecho natural al haber sido colonia de los mismos. La presente teoría se fundamenta en el proceso descentralizador que se desarrolló en la Constitución española de 1812 mediante el establecimiento de las diputaciones provinciales.

El estudio pionero de esta ideología, fue realizado por Benson (1995), ya que analizó la gran influencia que tuvo las Cortes de Cádiz y la Constitución emanada, a través de las diputaciones provinciales, haciendo que la vida política de México en esos tiempos influyera en la Constitución mexicana de 1824. Para dicha autora, la Constitución de 1824 estaba lejos de ser una copia de la Constitución de los Estados Unidos, afirmando que cada artículo estampaba las ideas de la Constitución española, empleando también las mismas palabras en cada una. Y a pesar de que su análisis no tocaba la redacción ni la discusión de la Constitución mexicana, sí nos insinúa que ésta contaba con las mismas características que la Constitución española.

Además, Zoraida (2003) rechaza la idea sobre la influencia de los Estados Unidos en el federalismo mexicano, ya que toma como antecedente que la misma orografía americana que había propiciado la diversidad indígena, fundamento de la nueva sociedad, promovió el regionalismo en épocas más antiguas. De igual manera, durante

el desarrollo de la Nueva España, la geografía y la realidad socioeconómica y cultural se conjugaron para contrarrestar el centralismo, propiciando los ideales federalistas que posteriormente se defenderían en las Cortes de Cádiz. Otro fortalecimiento del regionalismo de la época, fueron las reformas borbónicas, entre las que destacan la nueva división política en intendencias en 1786 y el surgimiento de poderes militares que eran apoyados por las élites provinciales, siendo estas últimas las fuerzas que sostendrían el federalismo venidero.

La misma autora destaca, que a pesar de que los diputados del Congreso Constituyente tenían un modelo a imitar en la república floreciente del vecino del norte, los problemas a los que se enfrentaban los distanciaron del modelo norteamericano, por lo que continuaron en la ruta iniciada en las Cortes españolas donde se habían empezado a abordarse. Asimismo indica que el tamaño, la orografía y la lejanía de la metrópoli, hizo que por naturaleza se considerara al federalismo como una solución para los novohispanos, pero los peninsulares siempre se negaron a discutirla. Es así, como la propuesta de Guridi y Alcocer expuesta en las Cortes de Cádiz, como la presentada por Lucas Alamán y Mariano Michelena en 1821, tendientes a una federalización del Imperio, fueron rechazadas en su totalidad.

Finalmente, la autora mexicana nos comenta que la única deuda que tenía nuestra Carta Magna de 1824 con el modelo norteamericano, fue la forma de representación en dos Cámaras, ya que para ella la Constitución de 1824 siguió de cerca de la gaditana de 1812 en su mayor parte. Según su explicación, el federalismo que se interpretó en México de esa época, fue a la manera del antifederalismo jeffersoniano, que sostenía la idea de la soberanía en los Estados, punto que más tarde retomarían Alamán y los diputados de 1842.

Siguiendo la misma línea, una serie de académicos empezó a cuestionar las fuentes a través de las cuales, los constituyentes mexicanos de la época, pudieron haber obtenido los conocimientos necesarios para transmitir los ideales de la Constitución norteamericana. Es así, como se ha discutido ampliamente sobre la circulación o falta de traducción que se ha realizado a la obra clásica de la Constitución de Filadelfia. Siguiendo la misma tesitura, Velasco (2004: XV) en su prólogo a la edición de *El Federalista*, asegura que el conocimiento de dicho texto entre toda Latinoamérica de la primera mitad del siglo XIX era muy reducido, ya que fue traducida al portugués hasta 1840 y al castellano hasta 1868 y 1887, sumándole el inconveniente de ser una tirada muy reducida del ejemplar. Contrario a esta idea, Reyes Heróles aseguró que en México

ya circulaban traducciones de los artículos sueltos desde 1828, mientras que Ferrer y Luna (1996: 111) mencionaron que había constituyentes que podían manejar la versión original en inglés e incluso, indican haber encontrado una versión original en inglés dentro de la biblioteca del filósofo, político y entonces diputado José Cecilio Díaz del Valle.

Más allá del problema de la circulación o la deficiencia de las traducciones y de las técnicas de edición de la época, desde luego, hubo una cierta deformación o empobrecimiento de las ideas y los objetivos originales norteamericanos, debido a que los constituyentes de México estuvieron expuestos a un número de posibles influencias mucho mayor del que la historia tradicional había considerado. Por ende, defender la idea que la Constitución de 1824 era simplemente una copia de la Constitución estadounidense de 1787, resulta mucho más difícil, pues independientemente de si había existido una fuente desde donde copiar o basarse en dicha Constitución, el descubrimiento del vasto número de otras fuentes y textos consultados hacía improbable que cualquiera de ellos hubiera sido adoptado tal cual se encontraban.

Resumiendo esta teoría, existen diversos puntos de vista que señalan como precedente principal a nuestra herencia española y a la Constitución de Cádiz, estableciendo un vínculo más fuerte con el legado colonial, y descartando toda posibilidad de influencia con la Constitución de Estados Unidos. La postura que presentan diversos politólogos, historiadores o juristas, algunos de ellos mencionados en anteriores líneas, se apegan a una idea bastante lógica al indicar que nuestro pasado colonial tiene más presencia en la Constitución de 1824 y en nuestro federalismo como forma de gobierno, por lo que no debemos descartar tampoco esta posibilidad para enriquecer el presente estudio.

II. 2. 3. La combinación perfecta de la Constitución de los Estados Unidos y la de Cádiz

La tercera teoría sobre el nacimiento del federalismo mexicano surge al reconciliar las dos teorías anteriores, es decir, mientras que en la primera y en la segunda se rechazan una de la otra, en esta tercera teoría se complementan para fundamentar la Constitución mexicana de 1824. Rabasa (1990: 10-15) señala que dicha Constitución fue el esfuerzo mediante el cual, aquellos primeros constituyentes lograron trasplantar a su medio lo más adelantado del pensamiento liberal del siglo XVII y lo mejor de las doctrinas constitucionales de la época. El mismo afirma que no debería de sorprendernos el hecho de que nuestra primera Carta Magna adoptara el Gobierno federal, las relaciones de éste con los Estados federados y el sistema de *checks and balances* entre los diversos

poderes federales, a semejanza de la Constitución norteamericana; así como los principios de la soberanía depositada en la nación, la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre, que el modelo español introdujo.

Esta idea fue mencionada con anterioridad por Alamán (1986: 447) en el siglo XIX, ya que había descrito a la Constitución de 1824 como un injerto monstruoso de la Constitución norteamericana sobre la Constitución de Cádiz de 1812. Siguiendo la misma línea, durante el siglo XX, Mecham (1938: 179-180) volvió a postular la idea de que la Constitución de 1824 era en realidad una mezcla de la Constitución norteamericana y la gaditana; y de la Cueva (1957: 1240-1248) también reconoció la influencia que tuvieron ambas Constituciones dentro de la Carta mexicana durante el estudio realizado a la segunda Constitución mexicana. Para Rabasa (1990: 10-15), la Carta Magna del 24 tomó el federalismo de la Constitución norteamericana, lo cual significó la antítesis del feroz centralismo de la colonia, así como también integró el establecimiento de la soberanía depositada en la nación, trasladando las ideas que Ramos Arizpe y otros ilustres constituyentes habían escuchado y aprobado en Cádiz, otorgándole valor a ambos aportes que se combinaron dentro de la Constitución mexicana.

Todas estas contribuciones nos auxilian para que en el presente estudio reflexionemos y consideremos a esta tercera teoría como la referencia principal del nacimiento del federalismo mexicano, ya que no podemos dejar de tomar en cuenta los aportes que otorgó la Constitución de Cádiz y la Constitución de los Estados Unidos de América. La inconsistencia y el vacío generado por la ideología nacionalista que presentan la primera y segunda teoría, hacen de esta última la más completa, neutral, razonable y apegada a la historia del federalismo mexicano, donde ambas Constituciones se fusionan para generar una mejor y más completa Carta Magna, la Constitución mexicana de 1824.

II. 3. Constitución de 1824: El nacimiento del federalismo mexicano

Analizando lo descrito en las anteriores líneas, vemos como la nación mexicana tuvo que pasar un proceso de federalización, que fue enriqueciéndose y evolucionando con la historia misma de México. El acuerdo federal de 1824, fue una manera de organización política, administrativa y territorial de la naciente República mexicana, que determinó un campo constitucional propio, con la interrelación de los niveles de gobierno federal y estatal. Dicha Constitución no solo estableció la forma de República representativa, popular y federal, sino también mencionó la división de poderes, tanto de la Federación

como de los Estados, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En lo que respecta al Legislativo federal, quedaría compuesta por la Cámara de Diputados y el Senado, los cuales estarían elegidos los primeros por ochenta mil personas y los segundos por la mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, siendo dos senadores por cada Estado; sobre el Poder Ejecutivo, establecía que sería depositado en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo se creó la figura de vicepresidente, siendo presidente el que logre obtener la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas estatales y vicepresidente el que siga de los votos a aquél; y finalmente el Poder Judicial residiría en una Corte Suprema de Justicia, constituida por once ministros y un fiscal, los cuales serían electos por mayoría absoluta de votos en las legislaturas de los Estados y tendrían las facultades para conocer y resolver controversias entre Estados, disputas por contratos de Gobierno, dirimir competencias entre tribunales de la Federación, entre otras más.

En cuanto a lo referente a los Estados de la Federación, el Gobierno de estos se dividiría para su ejercicio en tres poderes también; el Legislativo residiría en una sola legislatura, el Ejecutivo en la persona o personas que establezca la Constitución estatal por tiempo determinado y el Judicial se ejercería mediante los tribunales establecidos en la misma Constitución estatal. Teniendo como obligación principal, organizarse sin contrariar a la Constitución federal ni al Acta Constitutiva; publicar sus Constituciones; guardar y hacer guardar la Constitución, las leyes generales de la Unión y los tratados celebrados por la Federación; proteger la libertad de expresión; contribuir económicamente para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General, entre otras obligaciones más.

Las observaciones, interpretaciones y reformas a la Constitución y al Acta Constitutiva solo serían resueltas por el Congreso General, destacando que nunca deberían ser un mismo Congreso el que califique las observaciones y el que decreta las reformas. Asimismo se subraya la idea de que no se podrán reformar jamás los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva que establezcan la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados (Rabasa, 1990: 21-24).

El sistema federal integrado a la Constitución del 24, se caracterizó por otorgar una porción de soberanía a cada uno de sus niveles de gobierno, entregando a los Estados la posibilidad de mantener y salvaguardar sus propios intereses, el cual no tenía que estar sometido a la disposición de un nivel de gobierno superior. Desde sus orígenes, el

federalismo se concibió como una relación bipolar entre Federación y Entidades federativas, es decir un federalismo dual, en la cual los municipios quedaban supeditados legalmente a la esfera de la actuación estatal. Sin embargo, algunas Entidades federativas abusaron de las facultades otorgadas por la Constitución, actuando prácticamente como parte de una confederación. La separación de las partes subsistía porque no existieron concesiones de elementos estatales hacia la Federación y no se limitó la soberanía de los Estados miembros. Al Gobierno de la Federación se le adjudicó una mínima base de poder necesaria para mantener la unidad política y económica del país, para lograr la seguridad nacional frente a las naciones extranjeras, salvaguardando sus fronteras, y para resolver los conflictos existentes entre los Estados federados, dejando el resto de las atribuciones en manos de las Entidades federativas, con el fin de ser ejercidas dentro de su propio territorio. Por ello, podemos afirmar que el tradicional regionalismo determinó que el federalismo mexicano fuera más radical que el norteamericano, ya que al Gobierno federal se le privó de autoridad fiscal sobre los ciudadanos, entre otras facultades más (Escalante, 2013: 152).

México comenzó su vida federal fragmentado política y económicamente, además se habían roto las redes de comunicación comercial y la producción industrial y minera entraban en crisis, provocando la escasez de los recursos fiscales de los que se había gozado en la época colonial. Pero a pesar de esto, hubo algunos Estados, como es el caso de Zacatecas, que pudieron prosperar en ese mismo periodo. Sin embargo, los Estados federales radicales se impusieron al negarse trasladar parte de sus ingresos a la Federación, por lo que con su Hacienda pública en ruinas, la Federación acudió a la deuda interna que finalmente supero a la externa, demostrándonos con esto la escasa coordinación entre la Federación y sus miembros, las malas relaciones intergubernamentales entre los mismos, y la excesiva descentralización hacendaria que se tradujo en libertinaje en la materia. En 1824, el Gobierno reconoció 40 millones de deuda interna, y debido al fracaso fiscal, contrajo ese mismo año y un año después dos préstamos en el mercado de capitales de Londres, siendo incapaz de pagar los dividendos a partir de 1827. Esto ocasiono que en 1828 las deudas interna y externa alcanzaran los 76 millones de pesos, suspendiendo los préstamos al extranjero y aumentando la deuda interna notablemente.

Jurada la Constitución, se celebraron las elecciones para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tal y como se había estipulado en la misma, siendo elegido Guadalupe Victoria como primer presidente de la República y Nicolás Bravo como vicepresidente,

además de integrarse un Congreso Nacional con diputados y senadores de tendencia moderada. El periodo de Gobierno de Guadalupe Victoria fue el más estable durante el primer federalismo mexicano, permaneciendo dentro de la esfera constitucional, aprendiendo a gobernar bajo las nuevas reglas y grupos políticos. Sin embargo, las divisiones políticas surgieron pronto durante la administración del presidente Victoria, amenazando la unidad federal y la estabilidad social.

Manuel Gómez Pedraza es elegido presidente constitucional pero dadas las presiones es obligado a renunciar, por lo que el Congreso eligió unánimemente a Vicente Guerrero para presidente y a Anastasio Bustamante para vicepresidente. Siendo publicada la decisión el 12 de enero de 1829, con la cual se negaba el proceso electoral y se contradecía el sistema representativo de la República. Es así como Vicente Guerrero inició su periodo de Gobierno enfrentando tareas importantes como la aplicación de la segunda ley de expulsión de españoles, la cual exceptuaba a los españoles instruidos y acaudalados; la invasión española proveniente de La Habana en julio de 1829, misma que fue derrotada por el Ejército mexicano dos meses después; la recuperación de la crítica situación de las finanzas públicas y la reorganización del ejército nacional.

Nueve meses duró el Gobierno ilegal de Vicente Guerrero, tratando de cumplir con los requerimientos federalistas. La Federación y los Estados seguían trabajando aisladamente, sin existir algún compromiso político o social a nivel nacional, provocando una anarquía en las relaciones intergubernamentales de los mismos, gracias a la manera de cómo llegó a la Presidencia Guerrero, aunada al poder desmedido del Ejército, el rezago de las finanzas y la incapacidad del grupo dirigente para gobernar fuera del aspirantismo individual. Y fue durante la invasión española de Isidro Barradas, cuyo objeto era la reconquista de México, el ejército de reserva bajo el mando del propio vicepresidente Bustamante, se pronuncia en Jalapa, mediante el plan del mismo nombre, y derroca a Guerrero, llegando a la Presidencia Bustamante en enero de 1830, con Alamán como secretario de relaciones (Iracheta, 1999: 55-63).

El Gobierno de Bustamante se empeñó en dar fin a los levantamientos militares, ordenar la hacienda pública, normalizar el pago de la deuda británica y favorecer el desarrollo económico. El encargado de realizar todos estos objetivos fue Alamán, al poner orden en la hacienda pública y renegociar la deuda externa, además de empeñarse en promover el desarrollo económico y la industrialización. El mismo, fue reconocido por sus grandes habilidades, sin embargo se desconfiaba en él por sus manipulaciones políticas que le permitieron eliminar enemigos del régimen en algunos Estados, lo que

despertó el temor de los Gobiernos estatales de que pretendiera centralizar la administración. Junto a este temor se sumó el descontento generado por el fusilamiento del general Guerrero y otros radicales en 1831, haciendo que Santa Anna, que aspiraba a la Presidencia de la República, aprovechara el malestar para pronunciarse en enero de 1832, desencadenando una revolución tan costosa que condenó al Gobierno a préstamos de la Iglesia, la hipoteca de aduanas y la renta de casas de moneda y salinas, por lo que el Gobierno federal quedó a merced de los préstamos usurarios para poder funcionar.

Santa Anna, apoyado por las milicias y las ganancias de las aduanas de Veracruz y Tampico, triunfó sobre Bustamante y el ejército federal, saliendo este último de la ciudad de México, en agosto de 1832, para tomar el mando de las tropas leales a su Gobierno. Mientras tanto, el Congreso nombraba como presidente provisional al general Melchor Múzquiz, recibiendo un mes después la dimisión de Bustamante como vicepresidente. Las elecciones se celebraron en septiembre del mismo año, siendo el triunfador Nicolás Bravo según la prensa, pero la clase política y las legislaturas disidentes no lo aceptaron, calificando como una farsa al proceso electoral. Debido a esto y al punto conflictivo en que se encontraba la Presidencia, el 23 de diciembre de 1832 se firman los acuerdos de Zavaleta, en el que participan Gómez Pedraza, Santa Anna, Ramos Arizpe, Bustamante, Bernardo González Angulo y algunos ayudantes militares, en el cual solicitaba que el ejército mantuviera la Constitución y el sistema republicano, y que se celebraran nuevas elecciones para la totalidad del Congreso nacional y de las legislaturas estatales, mismos que elegirían al nuevo presidente y vicepresidente de la República el 1º de abril de 1833 (Escalante, 2013: 152-157).

Celebrada la elección presidencial, resultó electo Santa Anna para presidente y Gómez Farías para vicepresidente, sin embargo el primero astutamente no ocupa la Presidencia el primero de abril de 1833, ya que no había decidido si afrontar con los radicales las reformas que se proponían o apoyar al grupo privilegiado que había protegido Bustamante, es decir, el clero, el Ejército y los terratenientes. Por ello, deja su puesto en manos de Gómez Farías, retirándose a su hacienda de Veracruz para controlar de cerca las fuerzas armadas, pero sobre todo para que el desprestigio de gobernar con los exaltados cayera sobre ellos mismos.

En octubre de 1834, los centralistas lograron ganar la mayoría de las elecciones para el Congreso general y las legislaturas estatales, por lo que prepararon el camino para la adopción formal de un sistema centralista de gobierno, iniciando dicho periodo centralista con la disolución de las legislaturas de los Estados, el sometimiento de los

gobernadores al control del poder central y la publicación de las Bases Constitucionales el 23 del mismo mes y año. Dichas Bases establecían un sistema de gobierno republicano, representativo y popular, separando los poderes en el ejercicio del Supremo Poder y dividiendo a la República en departamentos, cuyo gobierno interior estaría a cargo de gobernadores nombrados por el Ejecutivo Supremo y juntas departamentales elegidas popularmente, como órganos de consejo.

Las Bases fueron los elementos fundamentales para que el Congreso Nacional dictara las Siete Leyes constitucionales, promulgada la primera el 15 de diciembre de 1835, mientras las otras seis, el 3 de diciembre del año siguiente, denominadas así por ser siete los estatutos que la formaban. Y aunque no será cuestión de análisis en nuestra investigación, podemos destacar la creación del Supremo Poder Conservador como símbolo de la época centralista, siendo considerado por de la Hidalga (1986: 62-65) como el árbitro para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, llevando el principio de la división de poderes a sus límites extremos.

La situación política, económica y social del país seguía convulsionada, pues no se alcanzó la estabilidad que se pretendía con el centralismo. La lucha desencarnada entre liberales y conservadores continuo durante varios años, siendo producto de este conflicto las reformas constitucionales de 1840 y 1842, ambas ilegales debido a que no tuvo facultades el Congreso nacional para realizarlas, pero sobre todo porque continuaron con el esquema centralista impuesto ilegalmente.

Pero antes de volver al sistema federal como forma de gobierno, cabe resaltar que México había sufrido grandes pérdidas territoriales, debido a los conflictos con Texas y Estados Unidos, así como desgastes económicos por las revueltas internas, la guerra contra Francia y un mayor endeudamiento externo. Desde 1829, México vivía en la anarquía, privando la inconstitucionalidad y el fracaso de los Gobiernos centralistas, por lo que era urgente una profunda reforma constitucional, que devolviera el sistema federal, la paz, la estabilidad y el progreso para el país.

Las Bases Orgánicas de 1843 rigieron por un poco más de tres años, pero las mismas sucumbieron a los pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocatoria de un nuevo Constituyente, poniendo en vigor otra vez los documentos constitucionales de 1824. Es así como Santa Anna, viendo lo evidente de la situación política y después de su enésimo regreso a México, se declara liberal, demócrata, federalista y contrario a la monarquía, una habilidad camaleónica mostrada a su conveniencia durante las épocas del federalismo y centralismo mexicano.

El regreso del federalismo como forma de gobierno en su segunda etapa, inició con el pronunciamiento del General José Mariano Salas, el cual se había levantado en la Ciudadela, expidiendo dos decretos que convocaban al Congreso y le otorgaba las facultades de constituyente, iniciando sus labores el 6 de diciembre de 1846 bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera. Después de varias incidencias propias del momento anárquico que vivía el país, el Congreso designó para integrar la Comisión de Estudios a Espinosa de los Montero, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. La mayoría del Congreso y de dicha Comisión pugnaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el Congreso. Sin embargo, Mariano Otero discrepaba con el dictamen de la mayoría, por lo que emite un voto particular proponiendo la conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, inspirándose en las Constituciones de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución norteamericana, analizando la aplicación del federalismo fuera de las condiciones que la experiencia había demostrado como desfavorables. En el voto particular, afirma que era necesario meditar que el centralismo no había dado los resultados esperados, teniendo como consecuencia que el poder público se encuentre abrumado por discusiones internas y dificultades a causa de la guerra, por lo que se debía otorgar la fuerza necesaria a las instituciones, para que la nación entrara en el sendero tranquilo de un orden constitucional. El mismo, opinaba que la Constitución del 24 otorgaba la ventaja al lograr la unión de los Estados, y dejar al mismo tiempo su independencia interior, por la cual clamaban las Entidades integrantes. El sistema representativo y las libertades locales son partes que debían permanecer inviolables, por lo que fija los derechos individuales con aseguramiento de su inviolabilidad. En cuanto a la organización de los tres poderes, manifestó que éstos tenían que seguir de la misma manera, destacando la necesidad de desaparecer el cargo de vicepresidente, causante de las diferencias graves que había sufrido el país.

El voto de Otero fue considerado en el Acta Constitutiva y de Reformas, conteniendo treinta artículos, iniciando por los derechos de los ciudadanos mexicanos y la forma en que se ejercerían los mismos. Retoma la doctrina de los derechos del hombre, contenidos en la Carta del 24, y deja a una ley la reglamentación de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, mismas que establecerá los medios para hacerlas efectivas. Relaciona los Estados integrantes de la Federación, y dispone que por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pase de veinticinco mil, se elija un

diputado al Congreso General. En lo que respecta a los Senadores, según el criterio de Otero, se nominarían, además de los elegidos por cada Estado, un número igual al de las Entidades Federativas a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones.

Asimismo, se limita el ejercicio de las facultades expresas a los poderes de la Unión, derivados de la Constitución y consignados en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de manifestación, y por último, se enuncian los procedimientos que habrán de seguirse a fin de que cualquier tiempo puedan hacerse las reformas a los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y del Acta de Reformas, sujeto siempre al acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras o por la mayoría de los Congresos distintos e inmediatos, pero en ningún caso podrían alterarse los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, así como la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.

En 1850, el Congreso estaba constituido por una ligera mayoría de moderados, tomando el mando presidencial un año después cuando el General Arista sucede en el Gobierno a Herrera al término de su periodo constitucional. Ya en 1852, los conservadores contaban con la mayoría en el Senado, mientras los liberales la tenían en la Cámara de Diputados, quienes se unificaban para conceder facultades extraordinarias que el presidente les solicitaba, provocando levantamientos en Guadalajara, La Piedad y Guanajuato, en los que se pedía la destitución de Arista y el llamado a Santa Anna al poder, hechos que provocaron la caída de Arista el 5 de enero de 1853, a quien sucede conforme a la ley el presidente de la Suprema Corte, Juan Ceballos, considerado moderado y partidario a Santa Anna.

Como vemos, el país seguía en la anarquía, precipitándose a una dictadura al considerar que solo un hombre enérgico podía restaurar la paz y la tranquilidad tan deseadas. Es así como es llamado nuevamente Santa Anna de su destierro para gobernar durante un año sin Constitución, en lo que se reúne el Congreso extraordinario a fin de dictar una nueva norma conciliadora de intereses. El mismo, llega a Veracruz el 1º de abril, teniendo en Alamán su más cercano y sustituto al poder, mismo que en su elemento organiza la dictadura mediante la redacción de las llamadas Bases para la Administración de la República. Dichas Bases constan de tres secciones, denominadas Gobierno Supremo, Consejo de Estado y Gobierno interior. Siendo esta última, la que contiene la esencia de la dictadura, ya que se faculta al Ejecutivo para la reorganización de la administración

pública dejando en receso a las legislaturas o autoridades que desempeñaron funciones legislativas en Estados y territorios, y asimismo se expide un reglamento al cual deberán sujetarse los gobernadores hasta la publicación de la Constitución.

Transcurrido el año, Santa Anna no mostraba ningún deseo de convocar al Congreso Constituyente y su exaltada ambición le conduce a meditar e instaurar una monarquía, pero al verse frustrado sus planes, decide conservar el título de Alteza Serenísima, tal y como se había denominado, quedando en el olvido el sistema federal. Sin embargo, el descontento popular impidió que la dictadura de Santa Anna perdurara por más tiempo al proclamarse el Plan de Ayutla en marzo de 1854, en el cual pugna por los ideales republicanos y repudia el Gobierno de Santa Anna por su atentado a las libertades públicas, dado que al desaparecer las garantías individuales era urgente la necesidad de constituir un Gobierno estable para cuyo efecto debían desconocerse las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo y nombrar un presidente interino que convocara a un Congreso Constituyente que formulara una Constitución.

Con el triunfo del Plan de Ayutla, cuya cabeza se encontraba en Ignacio Comonfort, éste asume la Presidencia de la República el 9 de diciembre de 1855, ante la renuncia de Juan Álvarez. Y ya como presidente, cita al Congreso Constituyente en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856. La comisión pronto abordó el prioritario tema del sistema de gobierno, optado por el federalismo, siendo restaurado el gran acierto del constituyente de 1824, cumpliendo con los derechos de la República mexicana y de la misma sociedad, pero sobre todo liquidando al centralismo identificado con la anarquía y la desgracia vivida el país. El acierto de la comisión fue indiscutible durante la sesión del 9 de septiembre de 1856 dentro del Congreso General, ya que fue aprobado por unanimidad de los ochenta y cuatro diputados presentes en ella.

Concluida la Constitución, tras un año de debates incesantes, es jurada el 5 de febrero de 1857, entrando en vigor el 11 de marzo del mismo año, instalándose los nuevos poderes federales el 8 de octubre el Legislativo y el 1º de diciembre el Judicial y el Ejecutivo. Quedando el Ejecutivo en manos de Comonfort, mismo que había obtenido la mayoría de votos sobre el candidato de los moderados, Miguel Lerdo de Tejada, mientras la Suprema Corte la presidía Benito Juárez. Dando formalmente inicio a una nueva etapa federalista en nuestro país, que generará un nuevo proceso de federalización y reconciliación de las Entidades integrantes de la nación.

II. 4. Constitución de 1857: La restauración del sistema federal

Los principales méritos de la nueva Carta Magna consistieron en restaurar el Gobierno republicano, representativo, democrático, popular y federal, declarando que la soberanía residía esencial y originalmente en el pueblo. Palacios (2003: 76) considera que la Constitución de 1857 fue de corte humanístico, por lo que significó uno de los mayores avances en el derecho constitucional mexicano. Dicha ley suprema constó de 128 artículos divididos en ocho títulos. El primero se refería a los derechos del hombre, influenciado notablemente por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Francia de 1789; mientras que en el segundo título se manifestaba que la soberanía nacional residía en el pueblo, así como también se especificaba a los Estados integrantes de la Federación. En el título tercero se estableció la división de poderes en los clásicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, destacando que a pesar de restaurar el régimen federal, estableció solo una asamblea denominada Congreso de la Unión, ya que se creía que el Senado de entonces no aportaba nada de beneficios al Legislativo.

El título cuarto estableció en un capítulo especial sobre la responsabilidad de los servidores públicos, haciendo un intento de acotar los excesos observados hasta el momento por quienes ejercieron las más altas responsabilidades. Los títulos quinto y sexto establecen respectivamente la formalidad de las relaciones intergubernamentales, manifestando las obligaciones de los Estados de la Federación de arreglar sus Gobiernos interiores conforme a la Constitución, y asimismo, se estableció las denominadas facultades implícitas, es decir, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Carta Magna a los funcionarios federales, estando reservadas para los Estados.

Y finalmente los títulos séptimo y octavo señalaron correspondientemente que la Constitución podría ser adicionada o reformada siempre y cuando se contara con el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes del Congreso de la Unión, así como la aprobación de las mismas por la mayoría de las legislaturas estatales. Destacando finalmente, que la norma fundamental no perdería su fuerza aún y cuando por alguna rebelión se interrumpiera su observancia, sin embargo al igual que la pasada Constitución de 1824, no tendría validez lo dicho al crearse una nueva Carta Magna más adelante (Palacios, 2003: 74-78).

Sesenta años duraría el dominio de la Constitución de 1857, representando el gran lapso de consolidación de la nación mexicana, en la cual habrán de gestarse algunas reformas al texto supremo, así como lamentables acontecimientos que habrán de dar paso a la

formación de un nuevo orden constitucional, y que es menester referir y revisar para seguir desentrañando el significado histórico del federalismo mexicano.

Siguiendo con los acontecimientos históricos, Comonfort después de haber jurado la Constitución, se mostró vacilante tras las condenas que la Iglesia lanzó contra la misma, por lo que entre sus temores religiosos y sus inclinaciones liberales, le llevaría a renunciar al cargo de presidente electo, adhiriéndose al Plan de Tacubaya, mismo que iba en contra de su entonces Gobierno.

Repudiado Comonfort por los liberales, cuyas aspiraciones había frustrado, y asimismo por los conservadores, mismos que le exigían dar marcha atrás a los documentos autorizados por su firma, optó por expatriarse, no sin antes liberar a los presidentes del Congreso y de la Corte, que al pronunciamiento de Tacubaya habían sido hechos prisioneros; quedando así, confrontados los defensores y combatientes de la Carta Magna del 1857. Dando comienzo a un nuevo movimiento armado, denominado la Guerra de Reforma o la Guerra de los tres años, teniendo lugar la lucha por la legalidad frente al deseo de usurpar el poder ajeno.

Y con fundamento en el artículo 79° de la Constitución de 1857, correspondía al presidente de la Suprema Corte de Justicia ejercer el poder del Ejecutivo, cuando faltase el presidente de la República, por lo que Benito Juárez, a razón de lo antes señalado, asume la titularidad del Poder Ejecutivo, respaldado por una coalición liberal integrada por los Estados de Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas, Michoacán, Guerrero, Colima, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, México y San Luis Potosí, poniendo de manifiesto las bondades y eficacia del sistema federal. Y frente al legítimo Gobierno encabezado por Juárez, se alzaba un Gobierno espurio, estableciéndose en la ciudad de México.

El reconocimiento no fue el mayor problema que afrontó en esos momentos el Gobierno de Juárez, sino fue principalmente la escasez de recursos con los que éste contaba, contrastando con la conducta entreguista del Gobierno usurpador, que no vaciló en procurarse fondos recurriendo a injustas alianzas con los Gobiernos extranjeros. Por su parte, Juárez rechazó cualquier idea que pudiese significar compensaciones a cambio de pretendidas cesiones territoriales, decidiendo procurarse fondos aprovechando los bienes del clero que tan abiertamente habían servido en la lucha por la libertad.

Además, se inclinó también por el desarrollo del federalismo mexicano, gracias al previo apoyo obtenido anteriormente por los Estados, generando una descentralización

estable y buenas relaciones intergubernamentales con las Entidades federales, todo esto bajo estricto apego a lo establecido por las competencias estipuladas en la Carta Magna. Es así como surgen las Leyes de Reforma, expedidas durante 1859 y 1860, a fin de movilizar la propiedad raíz que no había podido realizarse por los arraigados prejuicios religiosos. Siendo la Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859, la primera de varias leyes que el Estado mexicano expediría, exigiendo la necesaria liquidación de la estructura fanática y medieval, que hasta entonces había asumido bajo el denominador común de la apremiante separación entre la Iglesia y el Estado. El triunfo de la legalidad sucedió la intervención extranjera, y cuando ésta fue sacudida, la muerte sorprendió a Juárez antes de tiempo. Sin embargo, su sucesor en la Presidencia de la República, Sebastián Lerdo de Tejada, fue quien el 25 de septiembre de 1873 diera formalmente a estas leyes el rango de constitucionales, recogiendo el sentir de la mayoría y complementando la Constitución de 1857, que al momento de su creación había tenido que omitir tan cardinales disposiciones (Sayeg, 1978: 97-107).

Ahora bien, con la muerte de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada se convirtió por ministerio de ley, en presidente de la República. Su austera administración habría de caracterizarse por su estricto apego a la ley, asimismo recogería los primeros frutos de la obra juarista al inaugurarse el ferrocarril de México a Veracruz, y se elevaran a constitucionales los principios fundamentales de la reforma mexicana, teniendo como objetivo el instaurar la sociedad civil. El mismo, tuvo que dejar el interinato para pasar a ser presidente Constitucional, cargo del que tomaría posesión el 1º de diciembre de 1872, después de haber triunfado por una mayoría abrumadora en las elecciones correspondientes.

Por su parte, Porfirio Díaz se sentía con derecho de ocupar la Presidencia, y al no poder alcanzarla legal y democráticamente, tuvo que recurrir a la fuerza para conseguir tanpreciado objetivo. Siendo así como seis meses antes de la elección, realizaría en la ciudad de Tuxtepec, Oaxaca, un nuevo plan el cual sería reformado por él en Palo Blanco, el 21 de marzo de 1876. La lucha por el poder tuvo que decidirse en el campo de Batalla, saliendo Díaz victorioso de Tecuac en noviembre de 1876, por lo que por fin asumiría la tan ansiada primera magistratura.

Así, el general Díaz ocupaba la Presidencia de la República por la vía de las armas, sepultando en consecuencia el civilismo naciente que ya había adelantado la sociedad mexicana en materia de prácticas democráticas. Gobernó el país durante 30 de los 34

años que corren entre 1877 y 1911, período conocido también por el nombre de porfiriato.

La relación de Díaz con las colectividades campesinas, así como con caciques o líderes regionales, fue compleja y variable, ya que en algunas regiones el presidente subrayó su acuerdo con los pueblos, respetando la autonomía política de la región y frenando la desamortización. Respecto al vínculo de Díaz con los gobernadores y caudillos, de forma general, buscó colocar a la cabeza de los Estados, hombres que le fueran leales y que contaran con el consenso de los otros grupos de la zona, por lo que si no cumplían con ambas características, los alejaba de la esfera política, pero les facilitaba los medios para enriquecerse. Es así como se ganó líderes locales o los debilitó, logrando que las gubernaturas fueran ocupadas por los hombres que le eran fieles, dejándoles cierta libertad en su gestión solo cuando le garantizaban la paz de la región. Pero cuando no podía recurrir a la conciliación o la negociación, Díaz optó por el camino de la fuerza y la represión, utilizando al ejército, la policía y la policía rural.

Y al igual que intervenía en los nombramientos de los gobernadores, Díaz manipulaba las elecciones de diputados federales y locales, senadores y magistrados, ya que el día de la elección las urnas estaban desiertas y las papeletas no eran llenadas por los votantes, por ello eran consideradas como una farsa, que trataba de mostrar la eficacia del sistema político y legitimar el régimen. Esta relación cercana a Díaz, manipulaba a las RIG's que pudieran existir entre los Estados y la Federación, haciendo que éstas se fueran transformando en unilaterales a favor de las decisiones generadas por Díaz. Destacando que a pesar de estar estipulado el sistema federal en la Constitución política mexicana, la fuerza centralizadora que ejercía Díaz a los Estados mostraba un sistema de gobierno diferente, pues entre más se afianzaba y perpetuaba en el Gobierno, más se centralizaban las decisiones en torno a la figura de Díaz. Por otra parte, Porfirio obtuvo el reconocimiento internacional y pudo avanzar en la cohesión nacional, al vincularse con individuos de diversos partidos, regiones y sectores sociales, y aprovechando los vínculos de sus partidarios, logrando colocarse en la cúspide de una pirámide de lealtades.

Durante varios años Díaz pudo mediar entre cada uno de los grupos representado por los tres personajes mencionados, pero la ruptura fue inevitable cuando el presidente tuvo que elegir a un sucesor en el poder. Así ocurrió en 1898, cuando se decidió por Limantour, creyendo que Reyes y Baranda respetarían la disposición. Sin embargo, éste último rompe toda relación con el Gobierno, provocando que su grupo perdiera

presencia en la toma de decisiones. Las élites se habían fraccionado y el presidente no pudo cohesionarla ni conciliar, desplazando a unos viejos liberales y enemistándose con algunos sectores del Ejército, por lo que perdió contactos con regiones y grupos que fueron quedándose al margen del juego político. El pacto con los gobernadores o poderes regionales obligó al presidente a desconocer su compromiso con los pueblos, especialmente con los campesinos, y el pacto con los inversionistas y empresarios lo llevó a desconocer las demandas obreras, es por ello que tuvo que recurrir, de forma creciente, a la imposición, el autoritarismo y la represión.

La violación a la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial fue muy marcada. Y en lo que respecta a las Entidades federativas, éstas perdieron independencia ante el cada día más centralizado Gobierno de Díaz. Si bien conservarían algunos espacios de acción, solo podían elegir candidatos seleccionados por el presidente o nombrar a los suplentes, mostrando una creciente intervención del centro en la política y la economía de las regiones. Asimismo, se reprodujo la centralización en los Estados, ya que los mandatarios estatales gobernaban de forma personalista y autoritaria, donde los jefes políticos intervenían en los consejos municipales, reduciendo la autonomía y la libertad de los pueblos. Siendo así como el centralismo de funciones suprimía de facto al sistema federal, y por consiguiente a la descentralización y a las posibles RIG's plasmadas en la Constitución, surgiendo nuevamente otra época centralista en el país, aunque ésta no nació formalmente como la anterior. El centralismo creciente y autoritario, dio lugar a diversas protestas sociales como manifestaciones callejeras, ataques a edificios públicos, saqueos o bandidaje, recrudeciéndose la represión a las mismas, siendo uno de los causantes de la caída del porfiriato.

En los últimos años, la necesidad de renovación en los actores políticos se notaba latente, ya que el presidente tenía 80 años, su gabinete promediaba los 70 años, y lo mismo pasaba con los gobernadores, magistrados y legisladores federales y locales, recordando que estos también se reelegían si el presidente lo decidía. Por lo que el régimen también estaba paralizado, pues había perdido la capacidad de conciliar y de dar cabida a nuevos sectores políticos o sociales.

En 1908, Porfirio Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano, James Creelman, declarando que no competiría en la contienda electoral que se avecinaba y permitiría que ésta se desarrollara de manera libre, ya que comprendía que México estaba listo para la democracia. Dichas palabras hicieron eco en la oposición, misma que se radicalizó, al comprender la oportunidad que se les presentaba para instalar un

nuevo Gobierno democrático, con apego a la constitución y la legalidad, respetando al voto y la no reelección, pero sobre todo, para dar protección legal a los campesinos y obreros que tanto lo demandaban.

Pese al ambiente agitado, y a las palabras del presidente de no presentarse en la elección, las mismas se celebraron según la tradición, es decir, se proclamó nuevamente triunfador a Porfirio Díaz. Sin embargo, menos de seis meses duró este triunfo al estallarse la Revolución mexicana, y en mayo de 1911, Porfirio Díaz abandonaba la Presidencia y el país, embarcándose a Francia, lugar donde finalmente descansarían sus restos. Con ello terminaba el porfiriato, pero iniciaba una etapa revolucionaria, que daría cabida a una nueva Constitución federal en 1917 (Ibídem: 207-215).

Dicha etapa revolucionaria inició con el surgimiento de un nuevo personaje político, don Francisco I. Madero, hacendado y empresario coahuilense contrario a la reelección y principal crítico del Gobierno de Díaz. El mismo, se abocó desde la segunda mitad de 1909 a realizar tres giras para promover la creación de clubes antirreeleccionistas, los cuales nombrarían delegados estatales para la celebración de una convención nacional a celebrarse a principios de 1910, donde se constituiría finalmente el Partido Nacional Antirreeleccionistas y se designaría como candidatos presidenciales del partido a Madero y a Francisco Vázquez Gómez.

Madero mostraba una notable capacidad política, pues en poco tiempo pasó de ser una oposición regional a nacional, expandiendo enormemente su popularidad al desplazar a otros movimientos opositores más experimentados como los magonistas y los reyistas, pero sobre todo, al integrar las bases de los mismos. Ya como candidato a la Presidencia de México inició una nueva gira propagandista, pero fue aprehendido al ser acusado por incitar a la rebelión, siendo encarcelado en San Luis Potosí poco tiempo después. Durante su encierro, tuvieron lugar las elecciones en las que fueron declarados triunfadores Porfirio Díaz y Ramón Corral, por lo que al quedar libre tuvo que huir a Estados Unidos para refugiarse en San Antonio, Texas. Fue entonces que Madero y un grupo reducido de ayudantes redactaron un plan, nombrado y fechado en San Luis Potosí, en el que se convocaba a la lucha armada. La rebelión tuvo buena acogida en la sierra de Chihuahua, extendiéndose después a los Estados vecinos de Sonora, Durango y Coahuila, teniendo un perfil de los alzados distinto al que originalmente se dio, al ser popular y rural. En febrero de 1911 Madero regresó al país para asumir el liderazgo de la lucha, con lo que mejoró la organización del movimiento, permitiendo ataques a poblaciones mayores y combates formales, surgiendo así nuevos alzamientos en otras

partes del país como en los Estados de Morelos y Guerrero, al ir ganando mayor simpatía en otras zonas.

La caída de Ciudad Juárez durante la segunda semana de mayo aceleró las pláticas entre el Gobierno y los rebeldes, fortaleciendo la capacidad negociadora de los últimos, dando lugar a numerosos alzamientos que paralizaron al ejército federal y a muchas autoridades locales, proceso que se agudizó luego de firmarse los Tratados de Ciudad Juárez a finales de mayo, en lo que se aceptó la renuncia de Díaz, asegurando el triunfo del movimiento. Mientras tanto, el Gobierno quedaba en manos del Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, teniendo el encargo principal de celebrar las elecciones presidenciales. Y respecto a éstas, Madero decidió transformar el Partido Nacional Antirreeleccionista en el Partido Constitucional Progresista, postulándose como compañero de fórmula junto con José María Pino Suárez. Las elecciones fueron celebradas en octubre de 1911, dando como resultado un triunfo arrollador a favor de Madero, muy a pesar de haber roto su alianza con reyesistas, orozquistas y zapatistas.

El Gobierno de Madero, iniciado a finales de 1911, concluyó de forma violenta en febrero de 1913, distinguiéndose por las transformaciones políticas realizadas, como la integración de un gabinete joven perteneciente a sectores sociales inferiores a los ministros porfirianos, o el recambio de nuevos gobernadores en todas las regiones del país, resumiéndose en una metamorfosis de casi toda la pirámide del poder. Madero y las nuevas autoridades trajeron proyectos novedosos en materia agraria y obrera, siendo respetuoso de los derechos organizativos de los obreros, pretendiendo mejorar las condiciones socioeconómicas de los mismos sin afectar las finanzas de los industriales. Durante su Gobierno, Madero tuvo que enfrentar a las rebeliones populares zapatistas y orozquistas, donde los primeros fueron bajando de intensidad su lucha, mientras los segundos fueron combatidos con el mando del general Victoriano Huerta, hasta lograr el triunfo militar, recuperando la confianza en el ejército federal y el surgimiento de un nuevo caudillo natural. Ya en 1913, Madero pensó que al fin había alcanzado la estabilidad por haber derrotado a todas las rebeliones, sin embargo Bernardo Reyes y Félix Díaz desarrollaron un movimiento contrarrevolucionario, el cual fue liderado posteriormente por el nuevo caudillo militar, Victoriano Huerta, generándose un golpe de Estado con el que Madero pudo ser final y fatalmente derrocado en febrero de 1913 (De la Hidalga, 1986: 123-133).

El Gobierno de Huerta tuvo el apoyo irrestricto del ejército federal, de los hacendados y de los empresarios, así como de diversos grupos antimaderistas como felicistas, reyistas y orozquistas. La rebelión contra Huerta no se hizo esperar, teniendo que enfrentar desde un principio cuatro escenarios importantes con sus particularidades sociales, políticas, ideológicas, económicas y militares. El primero se presentó en Coahuila, encabezado por el gobernador Venustiano Carranza, el cual se basó en las bondades que otorgan los principios del federalismo, principalmente apoyándose en la autonomía del Estado mencionado, desconociendo el Gobierno de Huerta al declararlo ilegal por ser nombrado presidente por un Senado sin facultades para ello. Carranza creó el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda de ese mismo nombre, ubicada en la ciudad de Ramos Arizpe, Coahuila, en el que desconocía a Huerta como presidente de la República, a los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación, y a los Gobiernos de los Estados que hubieran reconocido al Gobierno usurpador, convocando la creación de un nuevo ejército denominado Constitucionalista, teniendo como propósito el derrocar y restaurar la legalidad, quedando Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En el mismo documento se estableció que Carranza ocuparía interinamente del Poder Ejecutivo en cuanto se lograra la victoria, teniendo la obligación de convocar a elecciones generales y así entregar al ciudadano que fuere electo ganador de la contienda electoral.

El segundo frente surgió en Sonora, el cual tuvo varios liderazgos de la clase media, encabezado por jefes políticos importantes como Álvaro Obregón, Salvador Alvarado, Plutarco Elías Calles, Manuel Diéguez y Adolfo de la Huerta, entre otros. Teniendo cierta capacidad militar, al contar con experiencia de las luchas contra los indios yaquis y porque algunos habían combatido al porfirismo y al orozquismo.

El tercer contingente surgió en Chihuahua y el norte de Durango, siendo muy particular al ser dirigido por Pancho Villa, miembro de la clase baja. A diferencia de los dos anteriores, Villa no era una autoridad local, sino un rebelde típico de la región, el cual era seguido y apoyado por los sectores populares. El villismo aportó al constitucionalismo un enorme y protagónico origen popular, al ser integrado no solo por campesinos, sino también por jornaleros agrícolas, aparceros, rancheros pobres, vaqueros, mineros, ferrocarrileros y obreros.

Finalmente, el último frente demostró que la lucha antihuertista no fue exclusivamente nortea, ya que con la llegada de Huerta al poder, cambió la naturaleza de la lucha de los zapatistas, aumentando la intensidad de los mismos. Los zapatistas participaron en la

lucha sin reconocer el liderazgo de Carranza, y gracias a ellos la revolución fue birregional, enriqueciéndola con reclamos sociales como la devolución de tierras usurpadas y el respeto a las comunidades campesinas tradicionales.

A finales de 1913, los rebeldes habían propagado movimientos antihuertistas de gran intensidad en San Luis Potosí, Zacatecas, Sinaloa, Jalisco, Michoacán y Veracruz, y desde los inicios de 1914 ya dominaban el norte del país, por lo que en marzo y abril del mismo año los ejércitos norteros iniciaron su avance hacia el centro con el propósito de echar a Huerta de la capital del país. En conjunto, los ataques se dieron por el occidente con Obregón, Villa por el centro y Pablo González por el oriente, formando una fuerza avasalladora que mostraba la derrota inevitable de Huerta. La división del norte Villista llegó en junio a Zacatecas, pero Carranza decidió que solo los ejércitos de González y Obregón tomarían la capital del país, disponiendo que Villa permaneciera en el norte, siendo esta decisión la última expresión de una larga serie de desavenencias entre ellos, producto de sus múltiples diferencias socioeconómicas y políticas. El avance revolucionario obligó a las élites y autoridades huertistas a huir, abandonando sus puestos, para lo que las fuerzas rebeldes acudieron a las clases medias no huertistas para que colaboraran en la reconstrucción de los Gobiernos locales, lo que permitió a dichas clases llegar al poder.

La ocupación de la Ciudad de México y el triunfo sobre el Gobierno de Huerta, dio comienzo a una nueva etapa para la Revolución mexicana, siendo plasmada la victoria en los Tratados de Teoloyucan en agosto de 1914. El reto que se presentaba para el constitucionalismo no era sencillo, ya que tenía que realizar labores gubernamentales a pesar de que carecía de un proyecto cabalmente definido y de un aparato burocrático solvente en experiencia y cantidad, situación que los obligó a conformar un equipo compuesto por militares y políticos constitucionalistas que tuvieron experiencia o capacidad administrativa, miembros de las clases medias marginadas por los Gobiernos porfiristas y huertistas, y la burocracia media y baja del antiguo régimen que pudo reciclarse. Tratando de cumplir con todos los anhelos revolucionarios, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, Carranza decretó adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, con el fin de incluir los deseos de todos los revolucionarios, convocó a la integración de un Congreso Constituyente y creó diversas leyes importantes como la Ley del municipio libre y la Ley del divorcio el 25 de diciembre de 1914; la Ley agraria el 6 de enero de

1915; la Ley de reformas al código civil el 29 de enero de 1915; y la Ley de la abolición de las tiendas de raya el 22 de junio de 1915.

Pero el problema mayor consistió en que, derrotado el enemigo común, los victoriosos ejércitos rebeldes habrían de enfrentarse entre sí, pues constitucionalistas, villistas y zapatistas deseaban imponer su propuesta de desarrollo al resto del país, sin importar las diferencias sociales o geográficas. Si bien hubo intentos por resolver de manera pacífica las controversias y llegar a un proyecto común, las enormes diferencias eran insalvables y por consiguiente el conflicto inevitable. La nación sufriría a lo largo de 1915 la denominada guerra de fracciones, en la que todo parecía indicar que los ejércitos populares de Villa y Zapata se impondrían a las fuerzas dirigidas por las clases medias de Carranza y Obregón. Sin embargo, el resultado fue totalmente diferente, gracias a factores políticos, militares, económicos y sociales. A finales del año, el triunfo constitucionalista era incuestionable, habiendo derrotado al villismo en todos los frentes y arrebatado a los zapatistas la Ciudad de México. Fue así como el Gobierno de Carranza se consolidó con las victorias, siendo reconocido por el país vecino norteamericano en octubre de 1915, por lo que se dedicó el resto del año y del siguiente a consolidar su triunfo y perfeccionar su proyecto de nación.

La etapa de Gobierno Carrancista se puede diferenciar en dos fases, la preconstitucional y la constitucional, siendo identificada la primera de éstas por el aspecto militar predominante, pues los villistas y zapatistas seguían en armas, además del surgimiento de nuevos movimientos armados. El año de 1916 mostró un claro proceso institucionalista, con la finalidad de poder transitar de una fase revolucionaria a la creación del Estado postrevolucionario, que culminó con la creación de la Constitución de 1917 (Escalante, 2013: 237-248).

La idea original de la revolución constitucionalista de que, triunfada su causa y lograda la paz nacional, simplemente se reimplantaría la Constitución de 1857, fue perdiendo fuerza. El combate no solo había sido por el cambio de hombres en el poder, sino también por la transformación de las instituciones y la obtención de una vida distinta. Por esta razón, Carranza anunciaba la convocatoria del nuevo Constituyente, estableciendo en rasgos generales, que el Congreso Constituyente se reuniría en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, que la elección de diputados del Congreso sería directamente y se verificaría el domingo 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910 y la división territorial que se había efectuado para la elección del Congreso de la Unión en 1912, teniendo la primera junta preparatoria el 20 de

noviembre y que el primer jefe del Ejército Constitucionalista asistiría al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente, presentándose en el mismo acto el proyecto de Constitución reformada.

La integración del mismo estuvo determinado por la cantidad de habitantes de cada Entidad federativa, al igual que los anteriores, teniendo la peculiaridad de la exclusión de los huertistas y convencionistas, ya que el modelo de nación sería definido por los revolucionarios vencedores, quienes no estaban dispuestos a arriesgar en la tribuna lo que habían ganado en los campos de batalla. Dichos diputados provinieron de todas las regiones del país, plasmando las diferentes realidades de cada región y trayendo consigo las diversas ideologías políticas, expresándose uno de los elementos esenciales del federalismo.

La tarde del 1º de diciembre de 1916 dio inicio la sesión inaugural del Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, contando con la asistencia de 151 diputados. Dos meses después, el 31 de enero de 1917, celebradas las 67 sesiones ordinarias, incluida la última declarada permanente que duró los últimos tres días, concluyó sus labores el Congreso Constituyente, generando una nueva Carta Magna la cual se encuentra vigente hasta la fecha de la presente investigación, y que veremos detenidamente en el siguiente apartado. Y en lo que respecta a nuestro tema de investigación, iniciaría una nueva etapa federalista, en el que se buscaría fortalecer el sistema federal, estableciendo facultades claras para cada nivel de gobierno en el que se descentralice el poder y se generen nuevas relaciones intergubernamentales, además de priorizar el respeto a la gran diversidad mexicana, a la separación de poderes, a la nueva Constitución política, a la autonomía de las Entidades integrantes y a los procesos democráticos de cada época, todo esto con la finalidad de no volver a ceder ante la fuerza centralizadora que pudiera ejercer alguna autoridad federal, y así no repetir lo sucedido con la Constitución predecesora (Rabasa, 1990: 77-94).

II. 5. Constitución de 1917: Continuidad y fortalecimiento del Estado federal

El Congreso Constituyente se abocó en analizar y debatir el proyecto de Constitución elaborado por Venustiano Carranza, siendo la base principal de los trabajos realizados, razón fundamental por la que se pudo lograr una magna obra legislativa en tan corto tiempo. Carranza confió en el acierto de los legisladores constituyentes, los cuales lograron romper el tabú sobre las fórmulas sociales, incorporándolas dentro de la Carta Magna. Concluyendo así, la obra de la Revolución mexicana, que llevó a México a la

gloria por haber sido el primer país del mundo en haber constitucionalizado los derechos sociales (Sayeg, 1978: 143-146).

La nueva Constitución mostró varias semejanzas y diferencias con su antecesora del 57, ya que ésta fue doctrinaria de su liberalismo, mientras que la del 17 fue realista, muy acorde con la complejidad del país; asimismo, presentó las condiciones internacionales de su tiempo, al contribuir a la decadencia de las aristocracias y las oligarquías. Por otra parte, México continuó siendo una República Federal, representativa y democrática, dando continuidad a lo establecido en su antecesora Constitución. Su puesta en vigor y el inicio de la Presidencia constitucional de Carranza, en mayo de 1917, dio inicio formal al México posrevolucionario, tardando tres años más en concretarse en un auténtico Estado.

En materia del presente estudio, el artículo 40° especificó claramente al sistema federal como forma de Estado y de Gobierno, siguiendo con lo establecido en la Constitución del 57. En dicho artículo quedó estipulado que era la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal; misma que estaría integrada de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Carta Magna.

La cuestión sobre el asunto del federalismo nunca se puso en discusión, por lo que fueron ratificados los dos niveles de gobierno establecidos en 1857, es decir, el federal y el estatal. Sin embargo, debemos destacar que en esta nueva Carta Magna se reglamentó por primera vez al tercer nivel de gobierno, quedando estipulado el Municipio libre dentro del artículo 115°, en el que se estableció que los mismos se administrarían por un Ayuntamiento de elección popular, además de que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, asimismo se gestionaría libremente su hacienda y serían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Nava, 2009: 311-317).

La integración del Estado federal quedó establecida en el capítulo II de la Constitución, señalando que el territorio nacional comprendía de las partes integrantes de la Federación y de las islas adyacentes en ambos mares, entendiendo que las partes integrantes serían los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Otro punto importante que fortalecía el sistema federal fue el establecimiento en la Constitución de las facultades explícitas e implícitas, así como las coincidentes y concurrentes, mismas que reglamentarían claramente a las nuevas relaciones intergubernamentales. Ya que en el artículo 73° se estableció las facultades del Congreso de la Unión para legislar, delimitando las materias que son de competencia federal, dejando de manera implícita las facultades para legislar en la fracción XXXI del mismo artículo, en la cual se permite ampliar considerablemente la esfera federal. Por otra parte, el artículo 124° dispone que todas las facultades que no estén expresamente concedidas a los poderes federales se encontraran reservadas a los Estados, estableciéndose a favor de las Entidades federales una competencia residual. Ambos artículos suponen normas atributivas de competencias, las cuales se complementarían con aquellas otras normas que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la Federación o a los Estados regular ciertas materias. Finalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales, las estatales y las municipales, siendo denominadas facultades coincidentes o concurrentes. Y sin entrar tanto en detalle, podemos encontrar diversos ejemplos de estas competencias en los artículos 18°, 73°, o 117°, en el que el Constituyente estimó que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución debía tener la participación de los diferentes niveles de gobierno.

Además de lo anterior, es importante señalar la intención del Constituyente de 1917 antes de continuar con el desarrollo histórico del país y del sistema federal, pues éste decidió adoptar un sistema federal descentralizado, pero la realidad que se nos irá presentando en el transcurso del tiempo será muy diferente a la que se pretendía inicialmente, ya que en la práctica las decisiones políticas, económicas y de toda índole respondían a un sistema centralizado, tal y como nos lo afirma Astudillo (1999: 8-9), y que veremos más a detalle en las siguientes líneas.

Siguiendo con el análisis histórico del país, los problemas militares no desaparecieron con el regreso a la legalidad y constitucionalidad, ya que Carranza continuó con su labor de pacificación y sometimiento, pues varias regiones del país seguían ajenas a su autoridad y al proceso de cambio. El exilio de varios hacendados, empresarios y profesionistas había afectado el capital humano del país, mientras que en materia económica, la Primera Guerra Mundial impidió que fluyeran a México el comercio y la inversión extranjera, retrasando la reactivación económica nacional.

A pesar de todo, Carranza lograría llegar a la conclusión de su mandato en 1920, fecha de transformación decisiva para el país, la cual comenzó con la campaña electoral por la sucesión presidencial entre Álvaro Obregón e Ignacio Bonilla. El grupo de Carranza buscó conservar el mando basándose en tácticas impositivas, provocando la revuelta de Agua Prieta, que resultó breve e incruenta.

En 1920 nacía entonces el Estado posrevolucionario mexicano, característico por la continua ausencia de la democracia, por lograr una identidad nacionalista, por centralizar el poder en la figura presidencial, pero sobre todo por su autoritarismo legitimado en cada proceso electoral gracias a grandes apoyos populares. La primera presidencia de éste, lograda por Álvaro Obregón, fue legitimada con el establecimiento de la paz y con la organización de nuevas elecciones en el interinato de Adolfo de la Huerta. Durante su mandato, tuvo como principal objetivo el iniciar la reconstrucción del país, para lo cual fue determinante la pacificación generalizada traída por la revuelta de Agua Prieta, asimismo centralizar el poder, pues la revolución había tenido efectos desintegradores. Y en cuanto a las problemáticas a enfrentar, Obregón tuvo que remediar dos dificultades primordiales en su Gobierno, al tener que relacionarse con un ríspido Gobierno norteamericano y al sofocar la rebelión militar por motivos sucesorios. Al final de su administración, Obregón decidió respaldar como su sucesor a Plutarco Elías Calles, líder de la rebelión aguaprietista y su entonces secretario de Gobernación, el cual contaba con grandes apoyos de sectores populares organizados y el respaldo del Ejército. Pero a pesar de ello, fueron muchos los aspirantes a ocupar la Presidencia de la República, sobre todo militares, por lo que estalló una rebelión con varias cabecillas, a las que posteriormente se unificarían con Adolfo de la Huerta.

Finalmente, Plutarco Elías Calles lograría la Presidencia en 1924, distinguiéndose su administración por los esfuerzos institucionalistas, su enfrentamiento con la Iglesia católica y sus afanes civilistas, pero sobre todo por la diarquía, consecuencia de la gran influencia que mantuvo Obregón. Tuvo como objetivo generar orden y racionalidad al proceso de transformación posrevolucionaria, introduciendo normas y reglas mediante comisiones nacionales como la Agraria, la Bancaria y la de Caminos y de Irrigación, entre otras.

Cabe subrayar, que durante el Gobierno de Calles se hizo un primer esfuerzo por resolver el problema de la concurrencia impositiva al que se había llegado hasta el momento, buscando solución mediante la distribución clara y precisa de las fuentes de ingresos que pertenecen de manera exclusiva al Gobierno federal y a sus Entidades

integrantes. Es así como nace la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925, la cual generó una nueva distribución de competencias tributarias para cada nivel de gobierno, con la salvedad de que la administración podría ser responsabilidad de la Federación o de los Estados, pero las ganancias sobre algún impuesto se podían distribuir entre ambos, dando pie a lo que posteriormente se convertiría en el Sistema de Participaciones. Durante la misma, se acordó que los Estados tuvieran la exclusividad de los impuestos sobre la propiedad territorial, actos no comerciales, sucesiones y donaciones, así como las cédulas sobre explotaciones agrícolas y propiedad edificada del impuesto sobre la renta; pero el éxito de dicha reunión fue la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados, ya que formalizó la coordinación de las relaciones fiscales intergubernamentales, mediante la suspensión de impuestos locales a cambio de participar en los ingresos obtenidos recaudados y administrados por la Federación. Siendo un claro ejemplo de los nuevos esfuerzos por desarrollar el federalismo en el país y del impulso que se pretendía por parte de las Entidades federales para descentralizar las facultades en materia hacendaria y mejorar las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno (Díaz, 2003: 90-91).

Siguiendo con los antecedentes, la diarquía establecida por Obregón pudo reformar la Constitución para permitir una reelección presidencial no inmediata, por lo que con el argumento del antirreeleccionismo, dio inicio las campañas opositoras bajo dos altos militares cercanos al propio Obregón. El asesinato de ambos opositores, así como del propio Obregón, dejó a la sociedad dolida y al ambiente político muy crispado, mostrando la gran necesidad que tenía México por civilizar los asuntos electorales y por crear una institución que aglutinara, organizara y disciplinara a todos los exrevolucionarios, reglamentando los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular. Es así, como nace en marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), integrado por una coalición de partidos y de grupos regionales que se reconocían como vencedores de la revolución de 1910, siendo un parteaguas en la historia del federalismo mexicano pues organizaría y uniformaría a las diferentes fuerzas regionales del país (Camacho, 2013: 145-148).

II. 5. 1. El Gobierno del partido hegemónico: La fuerza centralizadora presidencial

El PNR significó un avance importante para la estabilidad política del país, pero también un retroceso para el federalismo y la democracia, ya que nacía una institución que en un futuro próximo se convertiría en hegemónica, logrando el control del poder

en la figura presidencial. Durante el surgimiento de dicho partido, tuvo un gran protagonismo la influencia ejercida por el general Calles, quien luego de dejar la Presidencia de la República en noviembre de 1928, se convirtió en el hombre fuerte del escenario político nacional, teniendo gran influencia política durante el periodo de 1929 y 1935, gracias a la lealtad de altos funcionarios, sus lazos con el Ejército y su papel como líder del partido, pero sobre todo por su estrecha relación con los cuatro presidentes en turno, por lo que las imposiciones en todos los espacios públicos, tanto federales como locales, debía tener la aprobación del mismo, generándose una relación unilateral en la toma de decisiones. Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas trabajaron en conjunto con Calles para darle estabilidad política a la nación, siendo una clara muestra de ello la celebración de la Segunda Convención Nacional Fiscal en 1933, donde Rodríguez continuó con los trabajos realizados por Calles en el que se reconoció como principio la imposición única, ya fuera la Federación o las Entidades, para cada fuente susceptible de generar renta. En la misma se delimitó las competencias atribuibles a los Estados en forma privativa, específicamente con lo relacionado con la imposición territorial y algunos derechos y aprovechamientos otorgados en cada jurisdicción; y en el caso de la Federación fueron señaladas algunas atribuciones de forma privativa sobre el comercio exterior, sobre la renta, recursos naturales, industria y servicios públicos federales, generándose un nuevo avance en la distribución de facultades de cada nivel de gobierno.

Pero la figura de Calles entró en declive en 1935 provocando que Cárdenas tuviera que romper con él, y obligándolo a abandonar el país en abril de 1936. Por lo que ya desterrado el líder del partido, la fuerza que había logrado acumular paso a manos del presidente de la República, fortaleciéndose aún más gracias a los lazos tendidos por Cárdenas con los grupos populares, sectores radicales, grupos políticos y élites que se habían distanciado por Calles. Teniendo la libertad absoluta para dirigir la nación, Cárdenas tomó medidas que lo distinguió de los gobernantes anteriores, como el acelere del reparto de tierras y la reactivación de áreas de alta productividad. Durante los albores del Gobierno cardenista, las dotaciones ejidales crecieron tanto en cantidad como en calidad, ya que incluían una mayor proporción de tierras irrigadas. Asimismo, impulsó la educación socialista con la reforma constitucional de octubre de 1934, con el fin de desplazar toda doctrina religiosa, combatir el fanatismo y formar jóvenes con conocimientos exactos de la naturaleza y de la vida social.

Cabe destacar que durante el desarrollo del Gobierno cardenista, nació la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936, cuya ideología reivindicaba la lucha de clases; y en 1938 surgía la Confederación Nacional Campesina (CNC), siendo ambas organizaciones importantes para Cárdenas ya que buscaba no solo organizar a las clases trabajadoras, sino también vincularlas con el Gobierno para que sirvieran de respaldo y contrapeso frente a otros grupos de presión. Ambas organizaciones sirvieron para darle solidez a la transformación del PNR ejercida por Cárdenas en 1938, evolucionando el partido oficial al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), diferenciándose ambos por la aglomeración de grupos y partidos regionales, pues el partido naciente reunía a cuatro sectores importantes del país, es decir, obrero, campesino, popular y militar. Con este nuevo esquema corporativo, el presidente de la República reafirmaba su papel de líder de la organización partidaria, encargada de mediar entre los distintos grupos políticos que competían por el poder, resolviendo las diferencias dentro del partido oficial e imponiendo a sus candidatos que generalmente ocuparían los cargos públicos en todos los niveles de gobierno.

El mismo año que nacen las mencionadas ConFees, Cárdenas envía una iniciativa de reforma a los artículos 73º, fracción X y 131º de la Carta Magna, para establecer una delimitación más clara entre los poderes impositivos de la Federación y de los Estados, exponiendo que para fortalecer a las Entidades federales era necesario entregarles ingresos propios que les aseguren rendimientos regulares y suficientes, a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales. Así, el proyecto del presidente buscaba fortificar el federalismo y las relaciones intergubernamentales, estableciendo un régimen mixto en el que se definían los impuestos de los niveles de gobierno, pero permitía la participación de un nivel en lo recaudado por el otro nivel (Serna, 2004: 14-16).

Ahora bien, la amplia y diversa oposición al cardenismo se sumó en un frente encabezado por la aspiración del general Juan Andrew Almazán, quien contendría en las elecciones presidenciales de julio de 1940. Mientras que Cárdenas y el partido oficial respaldaron la candidatura de Manuel Ávila Camacho, buscando no solo darle continuidad a las acciones de Gobierno cardenistas, sino también para extender la supremacía del partido oficial. En una jornada electoral sumamente disputada, Cárdenas logró entregar el cargo al candidato del partido oficial, que él mismo eligió, muy a pesar de la violencia y las acusaciones de fraude electoral de la oposición, estableciéndose así

uno de los mecanismos más sobresalientes del presidencialismo mexicano del siglo XX al designar el presidente en funciones a su sucesor, es decir, el conocido coloquialmente como *dedazo* (De Oca, 1999: 12-33).

Manuel Ávila Camacho gobernó de diciembre de 1940 a noviembre de 1946, comenzando su Gobierno a distanciarse de su antecesor, ya que buscó desde un principio la reconciliación y la unidad nacional. Al final de su administración, Ávila Camacho decidió transformar el partido oficial, denominándolo Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual tenía como principal diferencia con su antecesor la desaparición del sector militar. La medida tomada por el presidente de la República buscaba darle mayor estabilidad al régimen político, quitándole el acceso al poder a los líderes militares de la época. El nuevo partido se definía a sí mismo como una asociación nacional, integrada por obreros y campesinos organizados, por trabajadores independientes, empleados públicos, cooperativistas, artesanos, estudiantes, profesionales, comerciantes en pequeño y demás elementos afines en tendencias e intereses, que aceptaban los principios de la Revolución mexicana, considerando a las mujeres exactamente en las mismas condiciones que los hombres. Teniendo dos objetivos fundamentales, es decir, alcanzar el poder público por la vía democrática y dentro de la ley; y unificar a los sectores revolucionarios para la conquista de sus derechos y la mejor satisfacción de sus necesidades e intereses. Otra muestra del cambio generado en el partido, se manifestó durante la elección presidencial de ese mismo año, ya que por primera vez en mucho tiempo participaba un candidato en el partido oficial que no provenía de las filas del ejército y tampoco había intervenido en la Revolución de 1910, siendo Miguel Alemán Valdés el elegido y proclamado ganador frente al candidato opositor, Ezequiel Padilla, el cual no gozaba de la simpatía que Almazán había alcanzado en la elección anterior (Camacho, 2013: 152-155).

Durante el Gobierno de Alemán, la centralización política se agudizó con mayor intensidad, ya que para las elecciones de 1946 se creó una legislación electoral que dejaba por primera vez el manejo del proceso al Gobierno federal, mismo que había sido controlado por las autoridades locales. De igual manera, eliminó los avances obtenidos en anteriores años al despojar de fuentes tributarias a los Estados y municipios, justificándose el Gobierno con la necesidad de uniformar y modernizar el sistema tributario del país; y en cuanto a la concentración de los servicios públicos del Estado, se vio robustecida con la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para la administración del agua, sumándose a instituciones controladas gubernamentalmente

como la CFE o PEMEX. Esta aglutinación de fuerza, mostraba la consolidación de un arreglo político que favorecía al Gobierno federal y a la figura del presidente de la República, que por consecuencia debilitaba al Congreso de la Unión, al Poder Judicial, a los Estados y los municipios del país.

En 1947, Alemán convocó a una Tercera Convención Nacional Fiscal, que a diferencia de las dos anteriores, su objetivo era buscar opciones para resolver los problemas provocados por la falta de una armonización del sistema fiscal entre los diferentes órdenes de gobierno. Los acuerdos de dicha convención estaban orientados para simplificar el sistema fiscal y establecer una coordinación o colaboración más precisa y reglamentada entre los tres órdenes de gobierno para evitar una posible doble tributación. Esta Convención pudo establecer lo que se conoce como el periodo de la Coordinación General que comprende los años de 1973 a 1979, en el cual se logró que todas las Entidades federales participaran en esta coordinación (Serna, 2004: 91-94).

Por otra parte, debemos resaltar que a partir del Gobierno de Miguel Alemán, el partido oficial se volvió la pareja servil de un presidencialismo autoritario, convirtiéndose el PRI en un partido disciplinado, con tres sectores corporativos bien delimitados que servirían al Gobierno para consolidar el poder central que a través de décadas lograría la cooptación o el sometimiento de caciques regionales y líderes rebeldes.

El sucesor de Miguel Alemán, el también veracruzano Adolfo Ruiz Cortines, buscó revertir la situación económica del país, iniciando su campaña presidencial bajo el lema “austeridad y trabajo”, basado en hacer crecer el trabajo para todos los mexicanos y así incrementar la riqueza económica de México. Mientras que el heredero del poder del último fue su coordinador de campaña presidencial y su posterior secretario de Trabajo y Previsión Social, Adolfo López Mateos, caracterizándose su administración por hacer que la política tuviera un equilibrio entre los conservadores y los procastristas, por trabajar a favor del progreso del país y por el grado de aceptación y apoyo de la población.

Durante su administración, construyó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, nacionalizó la industria eléctrica un año después, y modernizó la infraestructura del país, como son los casos de aeropuertos, telégrafos o ferrocarriles, entre otros. También promovió la cultura y el turismo mexicano en el Comité Olímpico Internacional, logrando la celebración de las Olimpiadas para el siguiente Gobierno, por lo que al final de su mandato su sucesor en

la Presidencia, Gustavo Díaz Ordaz, lo invitó a presidir el Comité Organizador de los XIX juegos olímpicos.

Gustavo Díaz Ordaz gobernó el país de 1964 a 1970, caracterizándose su administración por la continuidad de las obras de infraestructura de todo el país, destacando la construcción del metro de la ciudad de México. Asimismo, se distinguió por la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1970, el otorgamiento del derecho al voto a los jóvenes de 18 años de edad, la ya mencionada celebración de los juegos olímpicos en 1968 y la realización del campeonato mundial de fútbol en 1970, pero para nuestra investigación será un sexenio clave para un futuro proceso de liberalización política en el país, debido a los diferentes acontecimientos sociales, políticos y económicos que fueron surgiendo durante el mismo. Inició su administración enfrentando un movimiento de médicos internos y residentes del IMSS, ISSSTE y otras instituciones médicas. Sin embargo, su Gobierno se vio obscurecido debido a las huelgas estudiantiles que se presentaron a lo largo del sexenio, mismas que muchas veces acabaron en enfrentamientos sangrientos, siendo la más criticada por el país, la sucedida en Tlatelolco el 02 de octubre de 1968, y que veremos a detalle en el siguiente capítulo al ser considerada como la punta de lanza de la liberalización política en México.

Después del trágico acontecimiento fueron señalados como autores intelectuales de dicho suceso el presidente de la República y su entonces secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez. Dicho episodio de represión reveló un régimen político incapaz de negociar y arreglar un conflicto que había comenzado por una sencilla pelea de estudiantes, ya que Díaz Ordaz creía que dicha revuelta era una clara conspiración comunista que amenazaba la estabilidad nacional. Después de 1968, fue evidente que el régimen político era cada vez más incapaz de encabezar una sociedad urbanizada, plural, ilustrada e inconforme con la forma de gobierno que se tenía.

Pero a pesar de los graves señalamientos, esto no detuvo la continuidad del PRI en el poder, por lo que Díaz Ordaz decidió que su sucesor fuera el también señalado Luis Echeverría Álvarez, logrando la Presidencia en las elecciones del 05 de julio de 1970. Al inicio de su Gobierno, trató de reconciliar con los estudiantes universitarios, especialmente con los de la Universidad Nacional Autónoma México, entregando apoyos económicos a estudiantes e incrementando el presupuesto de dicha universidad. Sin embargo, las tensiones permanecieron constantes, teniendo un nuevo

acontecimiento catastrófico cuando un grupo paramilitar denominado “Halcones”, reprimió una manifestación en apoyo a estudiantes de Monterrey.

Aunado al descontento estudiantil, se desató una nueva crisis económica en el país, debido a la escasez de petróleo y al aumento del gasto público, gracias a la compra de empresas quebradas para contener los empleos, por lo que se tuvo que emitir papel moneda sin valor y se adquirió más deuda pública, dejando al país en una grave devaluación. El esfuerzo de su política progresista, tratando de incrementar la investigación pública y la producción de petróleo, energía y electricidad, fue finalmente en vano.

Ahora bien, es importante subrayar que cuando Echeverría eligió a José López Portillo como su candidato oficial para la Presidencia de la República, éste tuvo una gran libertad en la contienda electoral, ya que el PAN no postuló candidato alguno y el Partido Comunista Mexicano (PCM) trató de contender con Valentín Campa, pero al no contar con el registro oficial se declararon sus votos nulos. Por lo que resultaba electo por unanimidad para ser presidente de la República, integrando su gabinete con familiares y amigos de la escuela.

Después de la primera mitad de su administración, el Gobierno de López Portillo cambió de rumbo al tomar malas decisiones en cuanto a financiamiento de proyectos que provocaron una de las crisis económicas más severas desde la época de la revolución. Los problemas nacionales estimularon el aumento de la deuda externa, la reducción a cero de los excedentes de petróleo, el estancamiento del desarrollo por la corrupción y el aumento de las tasas de interés, ocasionando la devaluación de la moneda en un 400% (Escalante, 2013: 270-291).

Pero no todo fue retroceso en este sexenio, ya que uno de los cambios más destacables fueron los presentados en la reforma política de 1977, en la cual se impulsó la incorporación de la lucha partidaria a las fuerzas políticas consideradas minoritarias, especialmente las agrupaciones con ideología de izquierda. Las elecciones pasadas, donde quedó ganador por unanimidad López Portillo, y el descontento social por el funcionamiento gubernamental del país, ayudó a impulsar dicha reforma que básicamente incorporaba la constitucionalización de los partidos, el registro condicionado de los mismos, el otorgamiento de recursos públicos y espacios en medios de comunicación, y el novedoso sistema de representación proporcional, estableciendo la vía de elección de los diputados uninominales y plurinominales (Woldenberg, 2002: 21-24). Pero dicha reforma no solo trajo cambios positivos en la vida democrática de

México, ya que también reactivó gradualmente al sistema federal, que se veía beneficiado por la liberalización política del país al presentarse un nuevo mapa político plural en el Legislativo federal y en las Entidades federales. A pesar de los grandes avances en materia democrática, la reforma electoral de 1977 dejó intacta la subordinación del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo federal, así como la hegemonía del PRI, pero fue el primer esfuerzo sólido por fortalecer la democracia en el país, dando inicio al periodo de liberalización política que desarrollaremos a fondo en el siguiente capítulo.

Conclusiones

El federalismo mexicano no se podría entender sin analizar los acontecimientos históricos del país. El nacimiento del mismo, se encuentra ligado al propio surgimiento del Estado mexicano, en el que se van proyectando ideales federalistas con el propio pensamiento de independencia, hasta que se constituye como un Estado federal emancipado de la Corona española. Sin embargo, el sistema federal no tuvo la suerte que se esperaba, ya que debido a intentos por volver a centralizar el sistema, implementar nuevamente una monarquía o simplemente por retener el poder bajo una supuesta democracia, hizo que el funcionamiento y desarrollo del federalismo se viera obstaculizado y nulificado en algunos aspectos, considerándose letra muerta en la Constitución de la época.

En cuanto a la descentralización de facultades y las relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados, éstas también corrieron con la suerte del federalismo, ya que la mayoría de la veces en que el sistema federal cedía ante la fuerza centralizadora del presidente de la República, las decisiones unilaterales del Ejecutivo nulificaban a las RIG's y las intenciones de descentralizar el poder, ya que no se debatían las disposiciones que ordenaba el jefe de Estado. Sin embargo, al inicio de cada uno de las Constituciones Políticas que tuvo México, se pretendió descentralizar las facultades de los niveles de gobierno tratando de no cometer los errores pasados, y asimismo se realizaron relaciones intergubernamentales que se desarrollaron institucionalmente, teniendo como objetivo principal la unidad de la Federación y el progreso del país en su conjunto.

En lo que respecta al periodo posrevolucionario, el Gobierno mexicano se caracterizó por una marcada centralización, estructurada como un sistema en el que el poder máximo y la autoridad absoluta se encuentran en manos del presidente de la República,

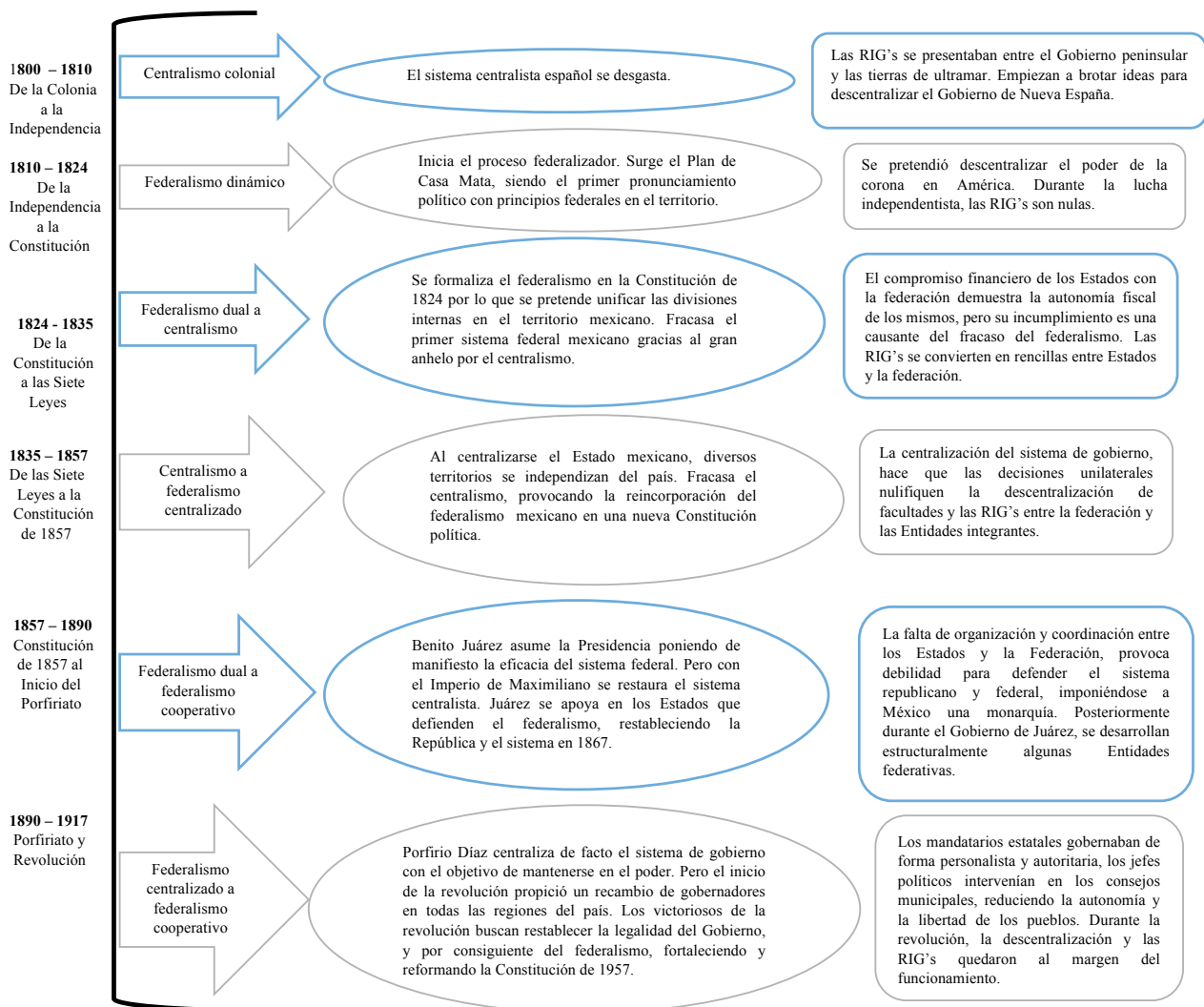
haciendo que el federalismo no pudiera subsistir formalmente. Desde la creación del partido hegemónico a principios del mencionado periodo, la dependencia y subordinación de los Estados y municipios al mandato del centro aumentó gradualmente hasta llegar a su totalidad, siendo este escenario en el que podemos establecer cuatro causales que han ayudado a establecer dicho control. La primer causa es por las razones de carácter político, siendo la naturaleza hegemónica del PRI el motivo principal y el más importante para limitar y obstaculizar el desarrollo del federalismo, y por consecuencia la descentralización de facultades y las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno, pues aun cuando el PRI ha tenido que respetar ciertos organigramas políticos regionales y sus márgenes de maniobra en las Entidades federales no han sido ilimitados, dicho partido funcionó como una maquinaria centralizada y disciplinada. Destacando que en un sistema de partido endeble como el que se presentaba en México, donde en todos los niveles de gobierno las elecciones no eran competitivas, el federalismo se mantuvo inerte, ya que la falta de protagonismo local y diversidad partidista del centro y de las Entidades federativas, hacía inoperante el dinamismo político de la descentralización y las RIG's entre la Federación y las Entidades integrantes.

La segunda causa son las razones de carácter jurídico, pues históricamente la tendencia predominante ha sido la de ir incorporando gradualmente materias y facultades a la Federación, que pertenecían anteriormente a las Entidades federales. Siendo así como el recurso de reforma constitucional ha desfederalizado diversas atribuciones en detrimento del poder de los Gobiernos locales. La tercera causa será por razones administrativas, ya que el Gobierno federal iba creando una serie de agencias, instituciones, empresas paraestatales, fideicomisos, entre otros, que han invadido las esferas competenciales locales, y que al igual que el punto anterior, le quitó poder a los Estados y municipios. Y por última, la cuarta causa será por razones de carácter económico, puesto que al sumar los motivos anteriores, el control de los recursos económicos reviste una gran importancia para el Gobierno. Para el federalismo, la materia económica es trascendental porque define la autonomía de los distintos niveles de gobierno, por lo que la dependencia económica total de los Estados y municipios afectaría al sistema federal.

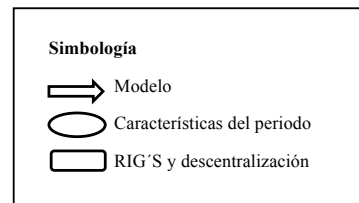
Ahora bien, los acontecimientos en cada uno de los periodos históricos de México son importantes, ya que ayudarán a comprender la actualidad del sistema federal en el país. Y con el fin de generar un nuevo aporte a la ciencia política, en materia de federalismo,

enfocándonos en la descentralización de facultades y relaciones intergubernamentales, desarrollaremos a continuación un Cuadro en el que se resumirá el antecedente histórico de México, describiendo las características de los periodos temporales, así como sus respectivos modelos de federalismo y los aspectos destacados de descentralización y relaciones intergubernamentales generados acorde a cada uno de los tiempos.

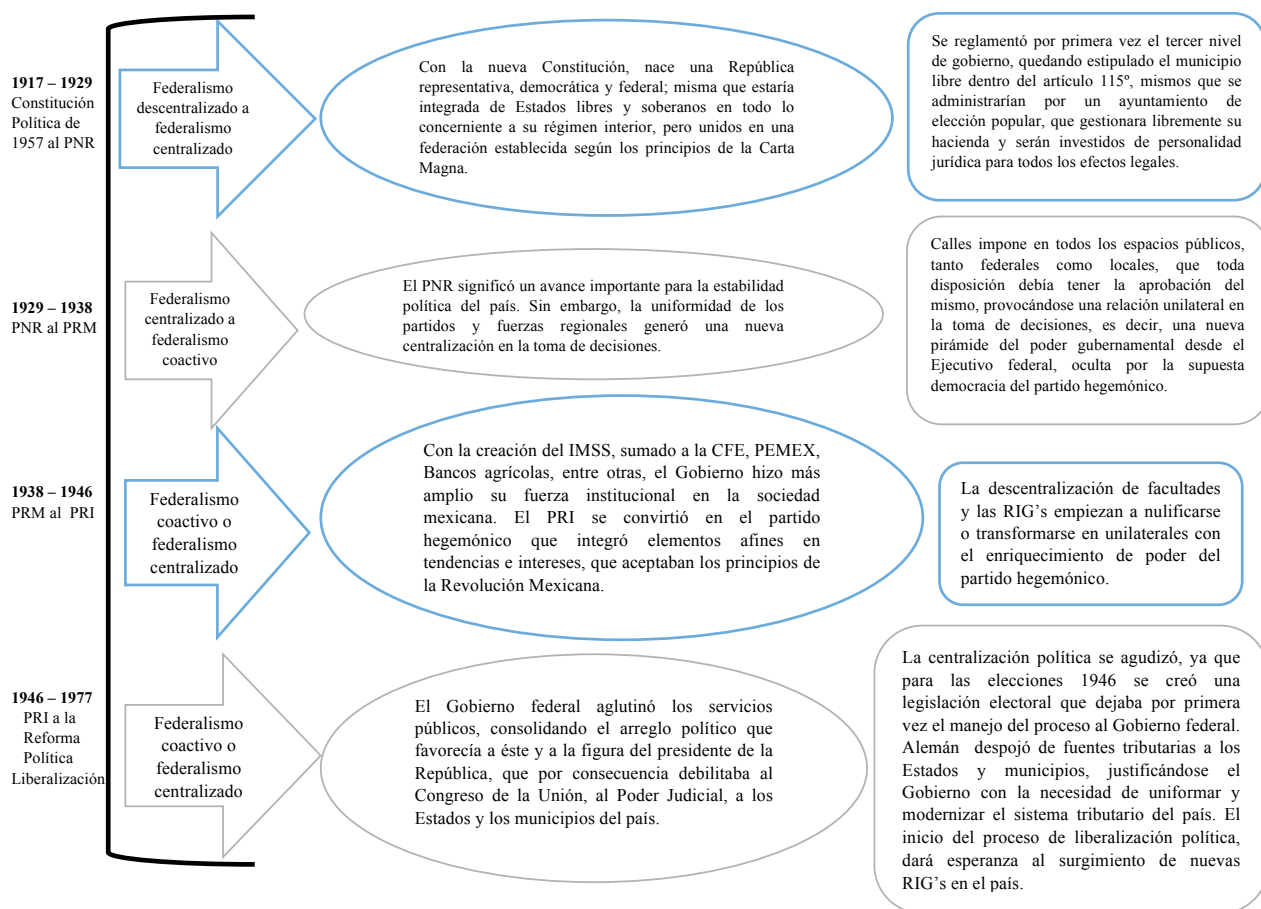
Cuadro 2: Modelos funcionales del federalismo mexicano desde antes de su nacimiento hasta la época de partido hegemónico



Fuente: Elaboración propia.



Continuación



Fuente: Elaboración propia.

Simbología

- ➡ Modelo
- Características del periodo
- RIG'S y descentralización

Capítulo III. La liberalización política en el Estado federal mexicano

Para el caso que nos ocupa, el proceso de liberalización política que tuvo lugar en México, inició a finales de la década de los setenta y concluyó con la transición democrática a nivel federal en el año 2000, dando comienzo a una época de transformación política que tuvo grandes beneficios para el desarrollo del sistema federal mexicano. En el presente capítulo, analizaremos esta prolongada etapa en la que México tuvo que realizar profundos cambios, donde podemos destacar importantes reformas electorales, políticas y económicas, que repercutirán en el desarrollo de la mencionada liberalización y su consecuente resultado.

El proceso de liberalización es susceptible de dividirse en tres etapas. La primera se caracterizará por el dominio ejercido por el partido hegemónico durante 1977 a 1985, concediéndole al mismo la legitimidad necesaria para continuar en el poder, consiguiendo espacios públicos de manera abrumadora, lo que se traduciría en una estabilidad controlada pero sofocante para la oposición. La segunda etapa se presentaría en los años de 1985 a 1988, en los cuales surgiría una disfuncionalidad en el proceso, que obligaría al partido oficial a la apertura del sistema político, surgiendo por primera vez transiciones políticas a nivel municipal, así como una diversidad partidista considerable dentro de la Cámara de Diputados. Y por último una tercera etapa que empezaría con el estancamiento o retroceso de los avances democráticos logrados, ya que el entonces Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari, se esforzaría en recuperar el poderío perdido del PRI al utilizar la fuerza del Estado para conseguir el control de la Cámara de Diputados, además de disponer de los espacios de la administración pública de todos los niveles, con el fin de impulsar el proyecto económico promovido por el Estado y reorganizar el esquema de la administración con adeptos al propio presidente. Cabe destacar, que para lograr las reformas estructurales promovidas por el partido hegemónico, tuvo como máximo aliado al PAN dentro del Poder Legislativo, por lo que esto permitió la aprobación de Salinas para la apertura del sistema al mencionado partido, lo que se traduciría en la primera transición política de una Entidad Federal en el país.

Salinas lograría su cometido al recuperar el control del Legislativo y heredarle dicho dominio a su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León, no sin antes dejarle también una grave crisis económica que opacaría todos los avances conseguidos por el mismo. Además, la ola de violencia desatada por el crimen organizado y la exigencia social por democratizar los procesos de elección, provenientes especialmente desde Chiapas,

harían que el entrante Ejecutivo federal retomara y concluyera el tan prolongado proceso de liberalización política que venía pausando su propio partido. Es así como Zedillo iniciaría su administración, viéndose obligado a negociar con la oposición para recuperar el rumbo económico y político del país. Todo esto incentivó a la apertura del sistema político mexicano, dando cabida no solo al PAN, sino también al PRD que representaba a la ideología de izquierda en México.

Mientras que la oposición se abría terreno, gracias a la flexibilidad y disposición del Ejecutivo federal, el partido hegemónico veía con recelo y traición lo sucedido, por lo que empezaron a surgir divisiones internas en el partido, direccionadas por liderazgos que percibían la debilidad del presidente de la República, teniendo claros ejemplos de esto a los gobernadores de Tabasco y Puebla, Roberto Madrazo y Manuel Barlett, pues desobedecieran las órdenes directas del jefe de Estado, surgiendo una situación novedosa que impulsaría la descentralización de facultades y el planteamiento de nuevas relaciones intergubernamentales en el país.

Finalmente, estudiaremos en el presente capítulo la conclusión de todo el proceso de liberalización, es decir, la primera transición política a nivel federal, la cual provocó el nacimiento de un nuevo mapa político nacional, el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y la reorganización de fuerzas partidistas en el país, entre otras consecuencias. La experiencia vivida en la gubernatura de Guanajuato del presidente electo, Vicente Fox Quesada, sumado a las victorias del PAN y PRD, tanto en municipios, Entidades federales y en el Congreso de la Unión, ayudaron a priorizar el respeto, el fortalecimiento y el desarrollo del federalismo, direccionando la estrategia gubernamental bajo los principios federales tradicionales. Es así como la transición democrática federal, daba sustento a un nuevo periodo de Gobierno marcado por el compromiso de consolidar la democracia y por reactivar el federalismo mexicano.

III. 1. Concepto

Para no caer en confusiones conceptuales debemos distinguir que como proceso político, la liberalización de un régimen autoritario presenta características peculiares respecto de los procesos de democratización. De manera general, Cansino (2000: 59-75) manifiesta que la liberalización es un proceso de apertura progresivo y controlado de un régimen autoritario, fomentado por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que pusieron en peligro la estabilidad o continuidad del mismo régimen. Destacando, que mediante este proceso se

flexibiliza los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, con el fin de entrar a la vía democrática, pero sin que se extienda ni reconozca plenamente sus prerrogativas. Mientras que el concepto de democratización, el mismo autor la define como la constitución de un proceso amplio de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre la mayoría o todas las fuerzas políticas, en el que se tendrá como resultado lógico la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos.

Conceptualmente todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia política consentidos y garantizados por el régimen autoritario, por lo que al aterrizar esta idea sobre el caso mexicano, nos exige contemplar el proceso de formación y consolidación de las fuerzas políticas de oposición nacional y regional, su nivel de polarización en relación con las estructuras políticas del régimen autoritario, las transformaciones y la reorganización del sistema de partidos y su impacto en el régimen político, así como la evolución de dicho sistema respecto a la transición de un sistema de partidos competitivo a uno semicompetitivo y eventualmente competitivo.

Además, la lógica de competencia como resultado de una liberalización política que se ha tornado disfuncional para el régimen, estará caracterizada por dos hechos interrelacionados. En el primero, los diversos actores políticos, económicos o militares, que influyen en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política. Mientras que en el segundo, la oposición radicaliza su discurso frente al régimen e incrementa sus recursos electivos y de influencia, resaltando con presencia de una activación social que logra encabezar gracias a su gradual institucionalización y a su afinidad ideológica con las movilizaciones. Dicho lo anterior, la inestabilidad o la crisis autoritaria pueden dilatarse varios años antes del derrumbe definitivo, pudiendo distinguirse por dos cuestiones, ya sea por que los diversos actores activos o influyentes en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política; o por que la oposición radicaliza su discurso frente al régimen e incrementa sus recursos electivos y de influencia, especialmente en presencia de una activación social que logra encabezar gracias a su gradual institucionalización o su afinidad ideológica con las movilizaciones (O'Donnell y Schmitter, 1988).

Para Cansino (2000: 61-63), la liberalización política desde un régimen autoritario, puede constituir la primera fase de una transición democrática, destacando en el mismo

seis factores a lo largo de todo el proceso. El primero de estos se genera cuando las estructuras de autoridad de un régimen autoritario inician un proceso de liberalización política debido a la tendencia descendiente de legitimidad del régimen y al crecimiento de la movilización social conflictiva, siendo una estrategia adaptativa que procede con la garantía de continuidad del régimen al conservar niveles no críticos de eficacia en la toma de decisiones, por lo que tal apertura crea un proceso limitado y controlado por las propias élites gobernantes, tratando de revertir o atenuar la tendencia deslegitimadora existente, así como llevar al plano institucional el conflicto expuesto por el ascenso de la movilización social.

El segundo factor se forja cuando el impacto inicial del proceso de liberalización política en la comunidad es esencialmente positivo en términos del tipo de concesiones que establece y de las posibilidades de acción que se abren, logrando provocar una mayor participación política ciudadana, así como el aumento de la competencia política y también la disminución del riesgo de desestabilización del régimen autoritario. Mientras que el tercer factor surge con el pluralismo de partidos que el régimen autoritario promueve bajo un esquema restringido de garantías, pudiendo oscilar en niveles controlables para el régimen sin que representen un riesgo para su continuidad. De igual manera, el conjunto de actores que integran la coalición política dominante no presenta divisiones importantes al no considerar oportuno la apertura del régimen, por lo que las autoridades conservan niveles no críticos de eficacia decisional y legitimidad, considerándose bajo estas condiciones como una liberalización funcional. Aunque por otro lado, en presencia de transformaciones socioeconómicas sustantivas que afectan negativamente en la cohesión de dicha coalición, la contestación social y el impacto del pluralismo político pueden constituirse como efectos de desequilibrio para el régimen, considerándose así como una liberalización disfuncional.

El cuarto factor nace después de presentarse el pluralismo en el proceso de liberalización política, haciendo que la probabilidad de que se agrave la crisis política del régimen sea mayor, pues por una parte la coalición dominante profundiza sus fracturas internas, beneficiando a la oposición, mientras que por la otra, dicha oposición logra mayor inclusión y reconocimiento social, perturbando la correlación de fuerzas e incrementando sus recursos políticos, a la vez que incluyen actores políticos provenientes de la propia coalición dominante o de otros grupos de interés, haciendo que la división de la coalición dominante se profundice o acelere. Cabe destacar, que gracias a que dicho pluralismo y la competencia política son mínimamente formalizados

dentro del proceso de liberalización política, una señal de esta fase se manifestará con el avance electoral de la oposición y el repliegue electoral del partido gubernamental, pudiendo provocar transformaciones en el subsistema partidista como mayor autonomía, mayor competitividad, mayor influencia en la toma de decisiones, entre otros.

El quinto factor brota de la dinámica que la crisis autoritaria pone en escena, ya sea en mayor o menor medida, pues al presentarse una coalición dominante internamente dividida, un régimen latente de conflictos políticos, unos niveles de legitimidad y eficacia decisional decrecientes, y un aumento considerable de movilizaciones sociales, la transición a la democracia del régimen comienza a percibirse como un desenlace posible. Y finalmente el último factor se crea después del agravamiento de la crisis autoritaria, dando lugar a diferentes posibles resultados, como el colapso del régimen, una transición continua o una reconstitución de la coalición dominante y la reconsolidación del régimen. Destacando que cual sea de estas consecuencias, dependerá también del grado de institucionalización del régimen autoritario y de la oposición, del fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política opositora y de sus respectivos liderazgos, de la disposición al acuerdo y a la negación por parte de los actores políticos, y de las presiones internacionales que se pudieran ejercer. Siendo la transición política la dirección a la que se encaminó el caso mexicano, entendiéndola conforme a la teoría del cambio político, como el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de esquemas que determinan las formas y los canales de acceso a los principales espacios gubernamentales, los tipos de actores que serán admitidos o excluidos a este acceso, y también los recursos y estrategias que puedan usarse para lograr dicho acceso, siendo así como los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento a los arreglos institucionales y las prácticas políticas (Morlino, 1980). Partiendo de esta premisa, la transición democrática es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten a discusión, fundamentadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.

Cabe recalcar, que sería muy difícil que la liberalización política permita a un régimen autoritario, que previamente haya atravesado fracturas y desequilibrios, recobre la legitimidad perdida de años anteriores. Pues lejos de esta idea, la apertura política

provocada por la liberalización, que en los hechos se traduce en la concesión de algunos espacios de competencia partidista, genera una lógica de competencia y participación que termina por acelerar el colapso del régimen, así como su consecuente transformación en dirección a la democracia. Pero cuando la liberalización política se convierte en disfuncional para el régimen de partida, es decir, sale de control del mismo y no cumple con los objetivos propuestos al inicio, pues no neutraliza los conflictos sino que los propicia, y no relegitima al régimen porque lo desacredita, la clase gobernante se ve forzada a modificar la estrategia planteada. Por lo que dicha modificación puede direccionarse en dos vías, ya sea dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza, o negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes, tratando ante todo de conservar algún protagonismo en el nuevo ordenamiento.

Podemos resumir que según se dirija en una u otra dirección, dependerá siempre de muchos factores, los cuales afectarán el proceso de la liberalización. Pero cuando la crisis política se haya traducido en una fractura entre los distintos actores que antes apoyaban al régimen autoritario, será mayor la probabilidad para establecer la democracia en el Estado. De igual manera, sucederá cuando la crisis política vaya acompañada de un sensible descenso en la eficacia decisional de las autoridades, lo cual puede reflejarse en una grave crisis económica y social. Pudiendo ser decisivo en el curso de los acontecimientos, si el régimen de partida logra institucionalizarse en el pasado, haciendo que la clase gobernante considere factible enfrentar los desafíos presentes, apostando por su capacidad en situaciones críticas.

Finalmente, también debemos definir el concepto de democratización, el cual es relacionado y muchas veces confundido con el de liberalización política, que a diferencia del mencionado, se entenderá como un proceso surgido de una situación autoritaria a una democracia pluralista, diferenciándose de la liberalización política, ya que esta última señala solo una apertura que no finaliza con el mismo resultado, sino que se orienta a restablecer la situación anterior (Nohlen, 1989: 39-42). Morlino (1986: 197-238) indica que ambos conceptos son procesos muy diversos, alternativos y, generalmente el segundo es sucesivo del primero. Mientras que Cansino (2000: 67) señala que el concepto de democratización queda mejor ilustrado como una noción alternativa de la liberalización política.

La democratización implica una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados gracias al acuerdo entre las distintas fuerzas políticas

activas. O'Donnell y Schmitter (1986) contrastan la liberalización política y la democratización, mencionando que la primera se distingue por la ausencia de un compromiso para generar una serie de reformas en vía democrática, y por el contrario se crean unas de carácter provisional y arbitrario, mismas que no son garantizadas plenamente por el Estado ni formalmente aceptadas por los diversos grupos de interés, pudiendo ser anuladas por el régimen en cualquier momento. De igual manera, Przeworski (1986: 39-40) hace una clara diferencia al afirmar que la liberalización se entenderá como una estrategia del régimen autoritario, en el que se permite evaluar los riesgos inherentes a un establecimiento o reinserción de libertades democráticas, mientras que la democratización se entenderá como el producto de un acuerdo explícito entre los distintos actores en escena. Y al igual que los anteriores autores, Dahl (1971) señala a la participación como la diferencia esencial entre ambas, encontrándose solamente ésta en el segundo concepto.

III. 2. Liberalización política en México: El camino hacia la democracia

Ahora bien, en cuanto al tema de nuestra investigación, diversos autores como Cansino (2000: 137), Cornelius (1986), Middlebrook (1986), Molinar (1987b: 25-40), Valdés (1990: 67-105) y Woldenberg (1991: 16-21), coinciden en señalar como el punto de partida del proceso de liberalización política en México a la reforma electoral de 1977, la cual modificó sustancialmente el abanico opcional de partidos y la competencia electoral entre ellos, teniendo un efecto a largo plazo de mayor trascendencia, pues como veremos más adelante, dará paso a una contienda electoral competitiva que cambiará el mapa político del régimen, transformando el desarrollo del federalismo mexicano.

Podemos establecer que las causas de la reforma política pueden ser heterogéneas, comenzando a desarrollarse en décadas anteriores y culminando un año antes a su publicación. Y afirmamos lo dicho al considerar la crisis de representatividad del sistema político, que llegó a ser evidente en 1968; al agotamiento del modelo de desarrollo que facilitó el crecimiento y la estabilidad entre 1954 y 1970; a los movimientos guerrilleros rural y urbano; a la existencia de grupos de izquierda que no habían tenido cabida en la arena institucional; y a la abrumadora victoria de las últimas elecciones presidenciales, que provocó la erosión de la capacidad del régimen para legitimarse, como las causantes principales de que el partido hegemónico iniciara el proceso de liberalización política en 1977.

La inestabilidad en el que había entrado el régimen, obligaba a tomar medidas políticas reales y de gran impacto, pues de lo contrario se dejaría abierta la posibilidad de que la crisis política se agravara, causando una posible salida violenta del partido hegemónico. Todas estas circunstancias, hicieron que el Gobierno de López Portillo considerara modificar sustancialmente las leyes vigentes en materia de organizaciones políticas y procesos electorales, dando vida en 1977 a una iniciativa gubernamental conocida como la “reforma política”, siendo producto de la misma la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, aprobada el mismo año, y que dio inicio a la liberalización política de México, la cual podremos dividir en dos fases, una funcional que va desde 1977 a 1984 y otra disfuncional que va desde 1985 a 1988, mismas que analizaremos a profundidad más adelante (Cansino, 2000: 137).

Para Méndez (2006: 34-35), la reforma de 1977 tuvo diversos propósitos, buscando principalmente la renovación de la arena política para reconstruir las elecciones como fuente legitimadora del sistema político, lo que conllevó la apertura de la competencia electoral a la pluralidad política emergente. Además estuvo direccionada a promover la participación de la población mediante las vías legales, permitiéndole intervenir a la izquierda, que a su vez debilitaría el crecimiento del PAN y dejaría a un lado las opciones de guerrilla, restableciendo el equilibrio en la política electoral. Cabe resaltar que dicha reforma estuvo acompañada por una ley de amnistía, en la cual se establecía la liberación de los presos políticos inmiscuidos en movimientos de guerrilla urbanos y rurales, por lo que se estimuló así la participación de organizaciones renuentes a utilizar las vías institucionales.

Por su parte, Molinar (1987c: 31-33) resalta la profundidad de la mencionada nueva ley de 1977, señalando que ésta consistía no solo en los beneficios que traería a los partidos políticos que ya gozaban de un registro oficial, sino también abrió la posibilidad para que otras organizaciones pudieran inscribirse legalmente. Además, dicha ley resultaba atractiva para la totalidad de las organizaciones políticas de oposición, ya que otorgaba una serie de beneficios superiores a las reformas anteriores que se habían generado en el país al modificar la gran mayoría de los aspectos centrales del sistema electoral, concediendo subsidios económicos a los partidos políticos, así como mayores garantías en los niveles de representación de la oposición en la Cámara de Diputados por medio de una combinación del sistema de mayoría con un sistema de representación proporcional, y asimismo otorgaba mayor participación de los órganos colegiados encargados de calificar las elecciones.

Sumado a todos estos beneficios, el mencionado autor señaló que también se establecía en la misma la posibilidad de obtener el registro partidario por medio de los resultados, fijando una cláusula muy baja de 1.5% de los votos en cualquier elección federal; igualmente se indicó al sorteo como método para constituir las comisiones locales y los comités distritales; así como la centralización de facultades en un órgano colegiado encargado de organizar y vigilar la elección, restándole fuerza a la Secretaría de Gobernación en asuntos principales; y asimismo formuló figuras jurídicas nuevas, como la de asociación política, y declaraba a los partidos entidades de interés público (Molinar, 1991: 7-10).

Pero a pesar de las grandes innovaciones y condescendencias que otorgó el partido hegemónico, no pudo complacer totalmente a los diversos grupos y actores políticos importantes de la época. El principal obstáculo que tuvo la reforma política emanó de las propias filas conservadoras del partido hegemónico, ya que manifestaban sus reservas con la misma, al igual que la burocracia sindical obrera aglutinada en la CTM, pues veían amenazada su importancia política dentro del PRI al reducir su valor corporativo respecto de la legitimidad del régimen. Otra importante dificultad a resaltar fue la que provino desde los diferentes Estados de la Federación, pues también fue cuestionada por algunos gobernadores y líderes políticos regionales y municipales, debido al temor de perder el control y monopolio del partido hegemónico en sus respectivos territorios (Middlebrook, 1989: 291-307).

Y no solo hubo desacuerdo con la reforma política dentro del partido hegemónico, pues Molinar (1985: 17-25) nos comenta que la oposición también manifestó una fuerte crítica a la misma, principalmente proveniente del Partido Acción Nacional y del Partido Mexicano de los Trabajadores, al considerarla como una autorización maquillada por el Estado que no garantizaba la plena vigilancia electoral que eliminara el fraude tan arraigado en el sistema. Sin embargo, estas resistencias no fueron suficientes para detener la estrategia articulada por el Gobierno, pues conservó un control cercano del proceso, formulándolo y legitimándolo bajo una consulta con diversos grupos y organizaciones que serían beneficiados. Lejos de los propósitos oficiales, sumados a las circunstancias en que la reforma fue promovida y las diferencias en el interior de la clase política, el rompimiento del grupo burocrático y corporativo demostró que el régimen se encaminaba a la imperiosa necesidad de flexibilizarse. La liberalización política iniciada a finales de los años setenta, confirmó el delicado deterioro del régimen gracias a las fisuras que mostraba el pacto corporativo

fundante y sostenedor del régimen, a la crisis de legitimidad evidenciada por el alto nivel de abstencionismo y la nula oposición en las elecciones, y al peligro de desestabilización debido a los progresivos movimientos sociales. Pero a pesar de todo, la hábil intervención del Estado para tratar de solventar institucionalmente los desequilibrios, puso de manifiesto el grado de eficacia decisional del régimen respecto de la dirección y manejo del proceso de apertura. Es así como se dio marcha al proceso de liberalización política en el país, siendo pronunciada en abril de 1977 por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, misma que a continuación abordaremos con mayor detalle.

III. 2. 1. El dominio de la liberalización del partido hegemónico: Continuidad y legitimidad del régimen

En términos formales, la reforma de 1977 incluyó cambios a la Constitución Política y el nacimiento de una nueva ley electoral, destacando la restructuración del máximo cuerpo electoral para la toma de decisiones, denominado Comisión Federal Electoral (CFE), pues pasó a estar integrada por el secretario de Gobernación, el cual fungía como presidente, además de un diputado, un senador, un representante de cada partido político y un notario público, teniendo todos ellos el derecho a votar sobre cuestiones discutidas; asimismo se estableció un nuevo procedimiento de registro de electores, creando la Comisión Técnica para la Vigilancia del Registro Nacional de Electores para monitorear la elaboración del padrón electoral y cambiando la composición del Registro Nacional de Electores; también se amplió la composición de la Cámara de Diputados, al sumar cien diputados por el sistema de representación proporcional; y además se introdujo un segundo tipo de registro de partidos denominado registro condicionado, estableciendo un límite de 1.5% de la votación total de la elección federal para el registro permanente del partido político.

Molinar (1993: 128) afirma que el efecto de todos estos cambios pareció ser significativo en la participación de los partidos políticos, pues desde 1976 a 1985 los candidatos por distrito inscritos y los partidos políticos registrados aumentaron de 3.6 y 4 respectivamente, y a 9 cada uno por promedio nacional. Al mismo tiempo el registro condicionado de partidos permitió la ampliación del espectro de partidos políticos que competían en las elecciones, facilitando la participación de los mismos con ideologías de derecha e izquierda, los cuales habían sido excluidos de la arena electoral. Es así como se accedió a un aumento gradual de la competitividad electoral, que se fue

extendiendo al nivel municipal de Gobierno en 1983, trayendo beneficios democráticos al sistema federal, pues será la particularidad de los Gobiernos locales el empuje para la transformación de un nuevo mapa político que surgirá en los próximos años.

Pero a pesar de la diversidad del espectro partidista lograda gracias a la reforma de 1977, los partidos políticos de oposición recibieron un apoyo electoral mínimo, pues no lograron arrebatar espacios claves en la administración federal y local desde 1964 a 1985. Los partidos con ideología de izquierda, como PCM, PRT y PMT no recibieron ni juntos el 6% de los votos totales en las elecciones de diputados federales, que a diferencia de la derecha representada por el PAN, fue incrementando sus electores pasando a obtener en 1976 el 8.5% del total de los votos hasta conseguir el 17.5% de la totalidad de los sufragios para diputados federales en 1982, reduciéndose a 15.6% tres años después. Mientras que para el PRI, representó una seria disminución en su porcentaje de votos, pues paso de un 80.1% en 1970 a un 64.8% en 1985, mostrándonos claramente el efecto de la liberalización política en el país, pero que aún no significó la pérdida de control sobre la Cámara de Diputados. Cabe destacar, que en 1983 el PAN se desempeñó bien en zonas urbanas de los Estados de Durango y Chihuahua, logrando victorias municipales importantes como la capital del primer Estado o los municipios de Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucilio en el segundo respectivamente, generándose gran expectación por el futuro de la oposición y el declive del partido hegemónico (Méndez, 2006: 38-39).

Salvo algunos casos en específico a nivel municipal y estatal, las elecciones celebradas entre 1979 y 1984 se desarrollaron pacíficamente, a pesar de las grandes dudas e inconformidades generadas por la sombra del fraude electoral. La ampliación del espectro de los partidos políticos, fomentó un sutil aumento de la participación ciudadana, lo que motivó a las organizaciones opositoras al régimen para mejorar sus formas de organización social con el de captar más apoyos. El pluralismo político tolerado por el régimen, ese tan necesario para reactivar el federalismo y las RIG's, permitió el nacimiento de una vida política más intensa, que al sumarse con diversas agrupaciones sociales que no tenían las vías para encaminar sus demandas institucionales, comenzaron a enlazarse con las fuerzas políticas emergentes con la finalidad de ser considerados en el terreno político mexicano.

Por otro lado, las posibles RIG's y la tendencia del Estado para descentralizar facultades eran nulas, pues a pesar de la apertura controlada del sistema político, las decisiones principales se seguían tomando desde la punta piramidal del poder, es decir, desde las

oficinas del jefe de Estado y jefe del partido oficial. La centralización en la toma de decisiones continuaba siendo unilateral, pues la obediencia partidista de todos los servidores públicos agremiados al partido oficial ayudaba a seguir en la misma tesitura que años anteriores.

La liberalización política hasta entonces, era funcional a los objetivos del régimen, pues así como limitaba y controlaba el proceso para no poner en contratiempos al Gobierno, también fomentó el incremento electoral y la existencia de opositores reales y formales que revitalizaban la legitimidad de las instituciones. El Estado mediante el control de los aparatos económicos e institucionales y sus estructuras de dominación tradicionales, como son la Presidencia de la República, el corporativismo y el Partido Revolucionario Institucional, aseguró su continuidad a pesar de los conflictos internos dentro de la coalición dominante y de las diversas condiciones que habían propiciado la inestabilidad del régimen, siendo el agravamiento posterior de éstas últimas, el factor que marcará años después un cambio en la efectividad de la liberalización, alterando las expectativas de la élite política y su posición respecto a la continuación o no de la misma. En resumen, el régimen mantenía una estabilidad razonable y al mismo tiempo lograba legitimarse, siendo flexible con la apertura democrática del país, viendo siempre principalmente sus propios intereses. Sin embargo, será esta misma permisibilidad, sumada a otras causas ajenas al proceso de liberalización, los estímulos que provocaron una falta de control que tuvo el régimen sobre el prolongado y mencionado proceso.

III. 2. 2. El descontrol del proceso de liberalización

Hasta antes de las elecciones federales de 1985, la liberalización política fue completamente funcional a los fines del Gobierno, pero a partir de las mismas y hasta las votaciones de 1988, México vivió una insólita activación social y partidista que provocó una de las más graves crisis políticas que haya vivido el régimen mexicano. La gravedad de la crisis económica después de 1982, el terrible desempeño del Gobierno de López Portillo al ocaso de su periodo administrativo y las diversas experiencias electorales efectuadas durante la primera fase de la liberalización política, confirmaron la escasa posibilidad de la oposición para consolidarse electoralmente en condiciones equitativas, transparentes y plenamente garantizadas, por lo que fomentó un nuevo rechazo y cuestionamiento al régimen.

Durante la época de liberalización disfuncional, es decir, de 1985 a 1988, el régimen experimentó una nueva fase de desequilibrio, provocando una pérdida grave de

efectividad. En un ambiente de recesión económica, florecieron nuevas manifestaciones de descontento de algunos sectores medios y populares, a la par que el descenso en la eficacia decisional del Gobierno en materia económica hizo resucitar antiguos conflictos en el interior de la coalición sostenedora del régimen. En el ámbito local, la liberalización política provocó en las elecciones para gobernador de algunas Entidades federativas, la anticipación del descenso o cerrazón del Gobierno ante diversos reclamos de triunfos electorales por parte de la oposición, esto ocasionó que el propio sistema electoral fuera fuertemente cuestionado por los partidos de oposición que antes habían aceptado participar bajo esas condiciones.

Después de la nacionalización de la banca de López Portillo, la estrategia del Gobierno de Miguel de la Madrid para renovar los términos del pacto entre la élite empresarial y la élite gubernamental, buscó diferenciar entre los empresarios de los diversos sectores económicos, pues se pensaba que las áreas de la industria y la transformación podían favorecerse con la nueva política financiera. Sin embargo, la realidad mostró que la estrategia tuvo limitados efectos, ya que los sectores no directamente financieros se inclinaron por el sector agredido por la nacionalización de la banca. Esto ocasionó que diversos grupos empresariales consideraran llevar sus inconformidades con la élite gubernamental al terreno electoral, apoyando o siendo candidatos del PAN (Hernández, 1990: 736-764).

El golpe de la crisis económica fue tan grave para la mayoría de la sociedad mexicana, que diversos dirigentes sindicales se vieron obligados a considerar las inquietudes de sus agremiados y plantear sus demandas, con el fin de incrementar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores. Después de este momento, brotó una nueva ola de movilizaciones y huelgas obreras, algunas de mayor fuerza debido al número de trabajadores que la constituían y al peso político que su organización representaba para el Gobierno, teniendo claros ejemplos con las movilizaciones de los electricistas y los telefonistas de la época. Cabe destacar que también se tuvo un resurgimiento de actitudes represivas por parte del Estado hacia los movimientos obreros independientes o que demandaban una mayor democracia sindical. El incremento de las tensiones dentro de la coalición dominante y sus mecanismos de apoyo no tardó en reflejarse en los niveles político y electoral.

Loaeza (1990: 631) nos comenta que para entonces, la movilización de los votantes empezó a ser alarmante para un régimen que había sido beneficiado por la no participación de la sociedad. Pero el carácter conservador de las movilizaciones y la

capacidad del Estado para mediar temporalmente los conflictos, pudo sortear la desestabilización completa del régimen.

Para evitar un catastrófico desenlace por la creciente tensión social y política, el Gobierno empezó a reconocer por primera vez algunos triunfos electorales de la oposición a nivel municipal durante 1983, destacando ciudades del Norte, Centro y del Pacífico del país, tales como Chihuahua, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Hermosillo y Ciudad Juárez. La mayoría de estas victorias fueron conseguidas por el PAN, a excepción de Guanajuato en la que se logró bajo una coalición del Partido Democrático Mexicano (PDM) y el PAN, siendo caracterizado este apoyo a la oposición por la insatisfacción popular con las políticas de austeridad del Gobierno de Miguel de la Madrid (Middlebrook, 1986: 219).

Es así como la élite gubernamental intentó continuar con el control del proceso de liberalización política, además de introducir nuevas reformas a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, estableciendo una nueva designación de funcionarios electorales, fijando una renovada fórmula electoral que componga nuevos números de circunscripciones, formulando y corrigiendo el padrón electoral, y finalmente usando el doble voto en las circunscripciones plurinominales por parte del PRI. Pero estos cambios solo provocaron que la mayoría de los partidos de oposición se alinearan y unieran fuerzas dentro del sistema electoral, con el objetivo de realizar un contrapeso a las reformas injustas que el PRI había promulgado. Molinar (1987c: 39) resalta que uno de los efectos que tuvo las nuevas reformas, fue el reordenamiento del espectro político que paso del eje izquierda-derecha al eje régimen-antirrégimen, polarizándose y radicalizándose aún más la situación política, y por consiguiente, agravándose la crisis política del país.

Ya en la elección federal de 1985, el PRI ganó casi todos los espacios públicos que se disputaban, pero fue la primera vez que enfrentó a una oposición relativamente fuerte, teniendo grandes complicaciones en los Estados de Sonora y Nuevo León, pues ambas Entidades contenían una sólida presencia del PAN. Sin embargo, el manejo de la maquinaria electoral por parte del Gobierno, provocó el cuestionamiento sobre la legitimidad de las elecciones, que desencadenó inconformidad social y una clara necesidad de generar una nueva reforma electoral. En dicho proceso volvieron a aparecer las prácticas fraudulentas tradicionales empleadas por el Gobierno y el partido hegemónico, no solamente para asegurar el triunfo de sus candidatos en la renovación

de la Cámara de Diputados, sino también para controlar el tamaño y fuerza electoral de la oposición (Martínez, 1987).

Los resultados oficiales de las elecciones demostraron algunas tendencias importantes a resaltar, ya sea respecto a la caída del PRI en sufragios o el incremento de algún partido de oposición, además de la notable alza de abstencionismo que se alcanzó durante las mismas. En ésta, se confirmó la baja tendencia electoral del partido hegemónico en un 5% en comparación con las elecciones de 1982 de la Cámara de Diputados, además de la estabilidad porcentual del PAN, destacando la victoria de nueve diputados de mayoría, abriendo la posibilidad de futuras victorias en distritos uninominales que habían sido monopolizados por el partido hegemónico.

Tomando en cuenta el periodo de 1976 a 1985, el PRI vio decaer los sufragios a su favor en un 15% en la elección de diputados federales de mayoría relativa, siendo una tendencia disminuida que beneficiaría a la pluralidad dentro de una de las Cámaras integrantes del Poder legislativo. De igual manera, la preferencia decreciente se pudo ver en las elecciones para Gobernador de los diferentes Estados durante el mismo periodo, pues mientras en 1979 el PRI tenía una predilección favorable en las elecciones estatales del 92.34%, en 1985 cayó a un 69.74%, teniendo un descenso notable de más del 22%, destacando el caso del Estado de San Luis Potosí, donde el partido hegemónico pasó del 85% de los votos en 1979 al 49% en 1985. Por otro lado, el PAN incrementó su votación pasando del 8.80% al 27.52% en los mismos años mencionados, pero aún no representaba una grave peligrosidad para la estabilidad y supremacía del PRI (Márquez, 1987).

Hasta el momento, el mapa político no presentaba ningún cambio dentro de la estructura partidista, pues los treinta y un Estados seguían siendo gobernados por partido el hegemónico hasta 1985. Sin embargo, podemos ir viendo en el siguiente Cuadro, el inicio de la decadencia del mismo y el crecimiento de la oposición, especialmente del PAN, en algunas Entidades integrantes de la Federación. La fuerza avasalladora de parte del PRI mantenía dominadas las diferentes regiones del país, pero éste empezaría a descontrolarse debido al despertar de los municipios de cada región los cuales exigían una forma diferente de gobierno, viendo en la transición democrática la mejor opción para cambiar el rumbo de su localidad.

Cuadro 3: Mapa político de las Entidades federales conforme a las elecciones para gobernador (1979-1985)

Entidad federal	Año de elección	Votos del ganador	Votos del más próximo partido	Partido político en el gobierno
Aguascalientes	1980	PRI: 80,747	PAN: 8,116	PRI
Baja California	1983	PRI: 264,646	PAN: 121,818	PRI
Baja California Sur	1980	PRI: 47,196	PAN: 2,176	PRI
Campeche	1985	PRI: 144,121	PAN: 3,579	PRI
Coahuila	1981	PRI: 189,942	PAN: 38,431	PRI
Colima	1979	PRI: 61,298	PAN: 5,539	PRI
Chiapas	1982	PRI: 631,240	PAN: 17,585	PRI
Chihuahua	1980	PRI: 247,939	PAN: 50,700	PRI
Durango	1980	PRI: 199,979	PAN: 15,080	PRI
Guanajuato	1985	PRI: 402,834	PAN: 118,091	PRI
Guerrero	1980	PRI: 325,089	PSUM: 13,221	PRI
Hidalgo	1981	PRI: 351,913	PAN: 4,563	PRI
Jalisco	1982	PRI: 535,665	PAN: 205,812	PRI
México	1981	PRI: 1,149,709	PAN: 106,191	PRI
Michoacán	1980	PRI: 515,726	PAN: 15,624	PRI
Morelos	1982	PRI: 198,299	PST: 9,370	PRI
Nayarit	1981	PRI: 103,885	PSUM: 19,043	PRI
Nuevo León	1979	PRI: 422,975	PAN: 124,096	PRI
Oaxaca	1980	PRI: 484,103	PAN: 22,786	PRI
Puebla	1980	PRI: 501,769	PAN: 52,560	PRI
Quintana Roo	1984	PRI: 53,386	PST: 413	PRI
Querétaro	1985	PRI: 170,415	PAN: 25,794	PRI
San Luis Potosí	1985	PRI: 393,486	PDM: 19,842	PRI
Sinaloa	1980	PRI: 189,462	PAN: 17,304	PRI
Sonora	1985	PRI: 280,483	PAN: 110,708	PRI
Tabasco	1982	PRI: 282,655	PPS: 6,133	PRI
Tamaulipas	1980	PRI: 265,364	PST: 4,595	PRI
Tlaxcala	1980	PRI: 109,454	PAN: 3,033	PRI
Veracruz	1980	PRI: 1,240,373	PPS: 16,231	PRI
Yucatán	1981	PRI: 175,036	PAN: 36,619	PRI
Zacatecas	1980	PRI: 201,843	PAN: 8,766	PRI

Nota: Cabe destacar que durante este periodo, el jefe de Gobierno del Distrito Federal era elegido por el Gobierno federal.

Fuente: Datos ubicados en Martínez y Arreola (1987: 124-125).

El fortalecimiento electoral del PAN que vemos en el Cuadro anterior se explica por algunas cuestiones principales a destacar, pues por un lado la crisis económica y política provocó la unificación de una variedad de grupos y fuerzas políticas tradicionales al pensamiento de derecha como la Iglesia, empresarios, clase media y alta, y partidarios de Acción Nacional, logrando importantes recursos económicos y de influencia juntos. Además del discurso a favor de la democracia y su pensamiento liberal en términos económicos, pudo encausar el activismo y la protesta contra el régimen, realizando movilizaciones de la clase media y alta. Y por el otro lado, el hecho de conquistar el sufragio de los antiguos abstencionistas de las zonas más desarrolladas del país, como

son los Estados fronterizos del norte, es decir, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Sonora, suscitó en su momento el avance panista reflejado en la calidad del electorado, que en la cantidad de los votos conseguidos (Loaeza, 1987: 103-104).

Después de las elecciones federales de 1985, las tendencias en la legitimación del régimen y su partido fueron insatisfactorias, pues la crisis económica y la política de austeridad implementada por el Gobierno como respuesta a la misma, redujo la eficacia de la liberalización política, encaminando al Gobierno hacia un desgaste de enormes magnitudes. La respuesta de éste no solo fue la de detener el avance del desarrollo de la democracia en el país, sino también la de retroceder en los progresos legislativos en materia electoral al presentarse una nueva reforma en 1986. Un claro ejemplo de lo expuesto lo podemos encontrar durante la elección local realizada en el Estado de Chihuahua en 1986, pues el PAN presentó un candidato fuerte y arraigado a las ciudades de la Entidad, con el que se aseguraba el triunfo sobre el partido oficial, pero el proceso electoral fue saturado de irregularidades y conflictos, dando como resultado el triunfo descarado del PRI, porque los números de sufragios del PAN arrojaron un retroceso inexplicable considerando la contienda anterior (Horcasitas, 1987).

Al respecto, Valdés (1988: 65-66) considera que la decisión de intervención electoral mostró que la élite gubernamental decidió reforzar sus posiciones, además de negarle el avance a la oposición, más allá de los límites ya establecidos. Asimismo, la mencionada reforma electoral incluyó cambios a nivel constitucional, y también la creación de una nueva ley denominada Código Federal Electoral, los cuales fueron aprobados en diciembre de 1986 y febrero de 1987 respectivamente, siendo cuestionada con severidad la nueva idea de composición de los órganos electorales. La mencionada ley incluyó un esquema proporcional para representar a los partidos dentro de la Comisión Federal Electoral y comisiones locales y distritales, señalando que el número de representantes estaría vinculado al porcentaje de votos en la elección federal anterior, muy diferente a lo mencionado en la antigua ley donde se establecía un integrante por partido. Por lo que debido a este cambio, el PRI obtuvo el control de la maquinaria electoral, asegurándose la mayoría de los sufragios en todos los órganos electorales.

Sobre las transformaciones constitucionales, la reforma modificó la integración de la Cámara de Diputados, ampliando el número de escaños de representación proporcional de cien a doscientos, que a su vez aumentaba la composición de diputados federales de cuatrocientos a quinientos integrantes. Pero para que ésta no fuera contraproducente a las intenciones del régimen, se permitió al partido ganador, es decir al PRI, participar en

el reparto de asientos de representación proporcional con el fin de asegurar que logaran la mayoría absoluta. Sumado a lo anterior, la reforma de 1986 suprimió el registro condicionado de los partidos como medida para contener la aparición de partidos promovidos por la ley anterior, ya que el incremento de los mismos en la arena política había comenzado a crear incertidumbre a la competencia y a los órganos electorales con poder de decisión (Valdés, 1990: 56).

Es así como en lugar de profundizar más en el proceso de liberalización política, el Código Federal Electoral de 1986 reforzó todos los mecanismos para controlar y manejar las elecciones a modo, ofreciendo a cambio algunos espacios que eleven la representación de las minorías. Dicha legislación hizo frente a la aumentada disparidad entre las elecciones cada vez más competitivas y la maquinaria electoral manejada por el Gobierno, así como la falta de consenso entre los partidos para establecer las normas del juego. Para Molinar (1989: 87), la misma ley fue una herramienta de control político que no ayudó a resolver los problemas del sistema político mexicano, pero sí facilitó al régimen para que pudiera enfrentar y manejar una elección federal que se perfilaba difícil en 1988.

La manipulación de las elecciones federales y locales entre 1985 y 1986 evidenció un endurecimiento del régimen hacia la oposición. Además, esta manipulación alentó en el interior del partido hegemónico a partidarios reformistas que idealizaban la democratización del partido, con el fin de fortalecerse en sus puntos débiles ante las elecciones federales de 1988. Sin embargo, la fragmentación y los problemas no solo se presentaron en el interior de la coalición dominante o dentro de la propia burocracia política, ya que también existió una división entre el Estado y la sociedad, teniendo como ejemplo de esto al incremento de movilizaciones sociales en los más diversos frentes del país, que incluso incrementaron después de las elecciones federales de 1988, pues arrojaron un dudoso triunfo del candidato del partido oficial en un proceso lleno de impugnaciones por parte de la oposición en su conjunto.

En lo que respecta a las movilizaciones sociales, durante 1986 a 1988 se asistió a la emergencia y reforzamiento de una gran variedad de estos y a la aparición de nuevas formas de participación, que desbordaron completamente al sistema corporativo que tanto le había funcionado al régimen. Los problemas políticos y económicos generaron un nuevo espacio político que empezó a ser utilizado por centenares de mexicanos pasivos y políticamente sometidos, además el proceso de liberalización concibió una lógica de participación y competencia que de haberse eliminado injustamente por el

régimen hubiera tenido consecuencias políticas a gran escala, muy a pesar de ser limitada y controlada. Pero al acercarse las elecciones federales de 1988, las tensiones se fueron acrecentando de manera alarmante y se encausaron hacia objetivos comunes, fortaleciendo indirectamente a la oposición (Cordera, 1988: 17-33).

Ahora bien, la ruptura más impactante y mediática fue la que emanó desde el interior del propio partido hegemónico al formarse en 1986 la denominada corriente democrática, la cual estaba integrada por algunas fuerzas más progresistas dentro del partido, con el fin principal de reformar el mismo introduciéndole un renovado aire democrático. El empuje transformador fue encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, exgobernador del Estado de Michoacán e hijo del expresidente de la República Lázaro Cárdenas, y Porfirio Muñoz Ledo, expresidente del partido y exsecretario de Estado, los cuales se enfocaron en exigir una selección democrática del candidato del partido para la Presidencia de la República, quitándole esa tradicional facultad que tenía el Ejecutivo federal en funciones. Al respecto, la propuesta fue totalmente evadida durante la Asamblea Nacional del PRI en marzo de 1987, provocando que algunos de sus promotores fueran forzados a renunciar al partido. Toda esta revuelta obligó al partido oficial a flexibilizar tímidamente el proceso, pues se presentó una lista de seis precandidatos que durante cuatro semanas expusieron a las bases del partido y a la ciudadanía sus propuestas y méritos personales, pero a pesar de este falso ritual democrático se continuó con los procedimientos habituales, siendo finalmente elegido Carlos Salinas de Gortari por su entonces jefe y máximo mandatario del país, Miguel de la Madrid (Rubio, 1990a: 75-81).

Mientras sucedía lo acostumbrado en el PRI, los miembros de la entonces ex Corriente Democrática decidieron postular a Cuauhtémoc Cárdenas para candidato a la Presidencia de la República mediante un diferente partido, por lo que en diciembre de 1987 fue postulado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, que junto con otras fuerzas políticas como el Partido Popular Socialista, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional antes Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Mexicano Socialista y el Partido Verde Ecologista de México, dieron nacimiento al denominado Frente Democrático Nacional (FDN), que además se robustecía en campaña con movimientos sociales como la Asamblea de Barrios, el Consejo Estudiantil Universitario, el Movimiento de los Cuatrocientos Pueblos, la Unión de Trabajadores Agrícolas, así como fracciones del Consejo Nacional del Movimiento Urbano Popular y la organización Movimiento al Socialismo. Siendo este conjunto final

de organizaciones sociales la que conformaría el denominado movimiento neocardenista, haciendo referencia directa a la política de masas desarrollada por Lázaro Cárdenas durante su mandato en los años treinta (Woldenberg, 1990: 63-77).

El surgimiento de esta enorme coalición ideológica de centro e izquierda, provocó la alteración estratégica del régimen con visión a las elecciones de 1988, ya que se esperaba que la competencia principal del partido hegemónico fuera el PAN, al considerar su ascendencia en las preferencias electorales anteriores, además de la escasa fuerza de actuación de los partidos de izquierda hasta entonces. Siendo así como por primera vez a lo largo de la liberalización política, se habían constituido, además del PRI, dos opciones políticas representativas, sólidas y con presencia a nivel nacional, muy a pesar del extenso control gubernamental del proceso, de la manipulación de los medios masivos de comunicación y de la inequidad de fondos por partidos en campaña que veremos en el siguiente apartado (Trejo, 1991: 39-40).

III. 3. Elección federal de 1988: El asalto de la oposición en el escenario político mexicano

La elección presidencial de 1988 es considerada importante para el desarrollo de la democracia y el federalismo en México, pues debemos valorarla como el punto de partida de las reformas que fundamentaron una competencia libre, justa y transparente para unas elecciones democráticas, además de ser el eje coyuntural de acontecimientos y tendencias con miras a una futura primera transición democrática. Conforme a la división del proceso de liberalización política que contemplamos, serán las elecciones federales el punto de cierre para el tan largo proceso analizado, dando inicio a otro de igual importancia y prolongación, que tendrá como objetivo el fortalecimiento y la consolidación de la democracia en el país.

Las elecciones en el sistema político mexicano empezaron a ser menos eficaces en cuanto a la legitimación del régimen en la última década, ya que gracias a la práctica de largo plazo que el Gobierno aplicaba con las reformas surgidas, el sistema electoral empezó a mostrar un claro deterioro en su funcionamiento y validez. Además de esto, debemos sumar la crisis económica y los ajustes aplicados al presupuesto gubernamental, y asimismo una sociedad más urbanizada, educada y organizada, como resultado de varias décadas de una política de modernización impulsada por Gobiernos anteriores. Y por si fuera poco, también debemos agregarle la fractura interna del PRI, que suscitó en la formación de una coalición electoral de centro-izquierda, y que

sumados todos estos ingredientes constituyeron los acontecimientos coyunturales que hicieron de la elección de 1988 el momento clave que provocaría la ruptura del sistema de partido hegemónico.

Las consecuencias de dicha elección mostraron la consolidación de tendencias que iniciaron en años anteriores, y que al mismo tiempo anunciaban el comienzo de innovaciones sustanciales en el sistema electoral y de partidos en el país. El desgaste grave de las prácticas políticas tradicionales del partido hegemónico, la aceleración de las tendencias electorales, el surgimiento de nuevas fuerzas en la política mexicana y la realineación dentro del sistema de partidos, fueron algunos de los efectos provocados en 1988 por la elección más crítica hasta ese entonces, siendo la caída alarmante del porcentaje de votos del PRI en las elecciones presidenciales y de diputados federales el cambio más notable causado por la misma.

Los datos oficiales de la elección presidencial de 1988, arrojaron como ganador al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, con 9,687,926 sufragios traducidos en el 48.9% del total de los votos; como segundo lugar al candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, con 5,929,585 sufragios manifestados en el 29.9% del total de los votos; y como tercer lugar al candidato del PAN, Manuel Clouthier, con 3,208,584 sufragios presentes en el 16.2% del total de votos. Teniendo una lectura clara del creciente respaldo de los partidos de oposición, pues los candidatos presidenciales de estos casi obtienen la misma cantidad de votos que logró el partido hegemónico, lo que demostró la conquista de la oposición al reducir distancias con el PRI. Conforme a lo expuesto, Molinar (1993: 220) afirma que las cifras revelan que el candidato presidencial del partido hegemónico, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo aproximadamente veinte puntos porcentuales menos que Miguel de la Madrid en 1982, logrando únicamente el 48.9% de los sufragios totales frente a los 71% de su antecesor, reflejados en 9 millones de votos frente a 16 millones que antes se habían logrado, mostrándonos con estas cifras el declive estrepitoso que el partido hegemónico sufría por primera vez en las urnas. Además de esto, también se mostró la debacle del apoyo electoral al PRI desde una visión federalista, ya que fue particularmente visible las derrotas de Salinas en cinco Entidades federales, es decir, Baja California Norte, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán y Morelos, una situación inimaginable en años anteriores. Desde el nivel distrital las pérdidas también fueron numerosas, pues el PRI fue derrotado en más de cien de los 300 distritos registrados, ganando por mayoría absoluta en 153 distritos, mientras que el candidato presidencial del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó 86 de los

cuales 44 fueron por mayoría absoluta y 42 por mayoría relativa, datos extraordinarios para la oposición.

En cuanto al realineamiento electoral, Pacheco (1988: 38) asevera que las victorias de los partidos involucrados en el FDN representaron pérdidas para el PRI, pues en la medida en que la participación electoral disminuyó y que el PAN no consiguió aumentar su apoyo electoral, el FDN pudo capitalizar los votos conseguidos en la elección. Sumado a esto, la distribución de las preferencias electorales vaticinó la creación de un nuevo mapa político, pues el Distrito Federal, el Estado de México y las zonas del centro-oeste se convirtieron en regiones peligrosas para el partido hegemónico debido al apoyo brindado al PAN y al FDN. El surgimiento del denominado “cinturón cardenista”, constituido por las Entidades federales de Morelos, Michoacán, Estado de México, Baja California y el Distrito Federal, fueron el bastión principal que respaldó al FDN con sendas victorias. Sin embargo, su esfuerzo no fue suficiente al contrastarlas con las zonas sur, sureste y centro-norte del país en el que aún permanecían controladas por el partido hegemónico (Molinar, 1993).

Otro dato a resaltar, fue la pérdida del PRI de 66 distritos de mayoría de la Cámara de Diputados, pues tres y seis años antes solo había perdido nueve y uno respectivamente. Es así como en 1988 el partido hegemónico obtuvo 260 curules de los 500 existentes, lo que causó una notable reducción del control de dicha Cámara al dominar solo el 52% de los curules. Asimismo, debemos subrayar la aparente revaloración que se le otorgó a las elecciones, pues a pesar de que la oposición luchaba por revertir el tradicional resultado electoral como mecanismo formal de acceso al poder, especialmente desde el inicio de la liberalización política, no fue sino hasta 1988 cuando los partidos opositores, movimientos populares y la ciudadanía en general, colocaron a las elecciones como la vía idónea para manifestar su inconformidad, disgusto, respaldo y expectativas diferenciadas (Foweraker, 1990).

El aumento del nivel de competencia fue otro fenómeno significativo que arrojaron los resultados electorales de 1988, pues la maquinaria electoral del PRI fue incapaz de canalizar y procesar los altos niveles de competitividad que mostraban el apoyo electoral histórico a la oposición y la consecuente caída drástica de apoyo al partido hegemónico. El sistema jurídico en materia electoral se vio rebasado por la competitividad presentada en la elección, desafiando el control que tenía la mencionada maquinaria, siendo por ello considerada la elección como punto de partida de la

transición a la democracia y el inicio del desmoronamiento del sistema de partido hegemónico en el país.

Para autores como Loaeza (1991: 23-26), Aziz y Molinar (1990: 138-171), la figura del presidente de la República se vio muy perjudicada después de la votación de 1988, pues la legitimidad del mismo era cuestionada por la falta de credibilidad de las elecciones celebradas, por lo que Salinas, después de asumir el cargo, tuvo que iniciar el sexenio de Gobierno con un bajo nivel de respaldo público. Salinas comenzó su administración pronunciando una serie de reformas sustanciales que fueron condensadas en la denominada Reforma del Estado, las cuales ayudarían a fortalecer la democracia en el país, especialmente en algunas regiones, y por consiguiente en una posterior reactivación del desarrollo del federalismo mexicano.

En materia electoral, integrada dentro de la mencionada Reforma del Estado, se encontraba una propuesta cualitativamente diferente a las anteriores, la cual se enfocaba en restablecer el control del Gobierno sobre la maquinaria electoral y recuperar el dominio perdido de la Cámara de Diputados. En enero de 1989 se estableció una Comisión Especial para la consulta pública sobre la Reforma Electoral, con el fin de llevar a cabo audiencias entre los integrantes de los principales partidos político y así lograr acuerdos sobre las nuevas reglas del juego. Un año después, la reforma electoral originó una nueva fase en el largo y gradual proceso de rediseño de las reglas de competencia con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), pues a pesar de ser transitorio, dio inicio a una nueva era de reformas para organizar las elecciones federales. Dicho código mezcló algunas reglas incluyentes con otras excluyentes, destacando entre éstas el dispositivo legal para otorgar al partido ganador una abrumante mayoría que facilite el control de la Cámara de Diputados. En el mismo, se transformó al Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral, introduciendo en dicha institución a representantes ciudadanos para darle imparcialidad al proceso; y asimismo se creó al Instituto Federal Electoral, el cual tomaría importancia más adelante por su posterior autonomía como árbitro electoral, pues desde su nacimiento hasta 1996 continuó siendo presidido por el secretario de Gobernación y por consiguiente aliado directo al Gobierno (Meyer, 1999: 3-4). Es así como el partido hegemónico supo contener una parte sustancial del control sobre el proceso electoral mediante la intervención de los órganos de toma de decisiones y el dominio sobre la maquinaria electoral.

En el transcurso de las negociaciones, el Gobierno se negó a aceptar la demanda de los partidos de oposición para otorgar autonomía a todas las instituciones y órganos encargados de celebrar las elecciones. Incluso, el COFIPE había sido aprobado sin consenso de los tres principales partidos, pues solamente el PRI y el PAN habían apoyado el proyecto, mientras que el recientemente formado Partido de la Revolución Democrática (PRD) se negaba a avalarlo, lo que restó legitimidad a la nueva ley electoral y contribuyó a su posterior fracaso. Con esto, la administración de Salinas retomaba el principio de tolerancia selectiva hacia el PAN que había comenzado con el Gobierno de Miguel de la Madrid, una situación conveniente para ambos partidos ya que por un lado el PRI se aseguraba la aprobación de sus propuestas de reforma en la Cámara de Diputados, mientras que el PAN conseguía espacios dentro de la administración pública en todos los niveles, destacando la conquista de Baja California la cual será la primera gubernatura de la oposición en la historia nacional, misma que retomaremos en el siguiente punto de nuestra investigación, además de obtener el interinato en Guanajuato y la posterior victoria de la gubernatura en Chihuahua en 1992, además del respeto de triunfos en algunos municipios importantes. Sumado a estos espacios, el PAN mejoró las relaciones intergubernamentales de Estados y municipios a su cargo, pero reformó radicalmente su actitud, su discurso y sus formas de hacer política. Es así como dicho partido se convertía para Salinas en lo que la PCM fue alguna vez para Lázaro Cárdenas, una actitud radicalmente contraria con el FDN y con el posterior PRD, pues Salinas temía que la crisis pudiera desmembrar más al PRI, por lo que negoció con cada una de las fuerzas del FDN para deshacer la coalición y posteriormente declaró la guerra a los perredistas, negándoles victorias claras a nivel municipal y estatal en Michoacán, Guerrero y Morelos (Cansino, 2000).

Continuando con los arreglos en materia electoral, en 1992 el Gobierno convocó otra nueva reforma en el tema con el objetivo de crear un mejor ambiente político para legitimar la elección presidencial de 1994, pero la reforma siguió siendo aprobada por el PRI y el PAN, pues tal y como sucedió con la anterior, el PRD se negó en apoyarla. Pero a pesar de que el PAN seguía su estrategia de negociación y cooperación con el régimen, y el PRD mantenía su confrontación con éste y el partido oficial, ambos acordaron en 1993 presionar al Gobierno para que abriera la agenda de la reforma e implementara las propuestas de los mismos, todo esto con miras a las elecciones federales del siguiente año, por lo que el COFIPE no pudo ponerse a prueba ya que se realizó previamente otra reforma.

El fracaso del COFIPE se puede explicar por dos cuestiones principales, pues por un lado no fue aprobado por el PRD, uno de los tres partidos con mayor presencia en México, mientras que por otro lado se vio afectada por los acontecimientos extraordinarios que brotaron al inicio de 1994, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) encabezó una rebelión indígena en el sur del país. Ambos conflictos obligaron a los partidos y al Gobierno a consensar nuevas reglas que evitaran mayores confrontaciones violentas, pues la lucha armada amenazaba con estallar en pleno año electoral.

Tiempo después de que floreciera la mencionada rebelión en el país, se accedió a las negociaciones políticas en las que ocho de los partidos nacionales firmaron los denominados acuerdos por la paz, la democracia y la justicia. En el mismo documento se estableció mejores condiciones políticas para la elección federal siguiente, una de las exigencias señaladas por el EZLN, además abordó temas como la integración de autoridades electorales, la igualdad en el acceso a los medios de comunicación, el uso no partidista de fondos públicos, la penalización a las restricciones de libertad política, la imparcialidad de los miembros de las mesas directivas de casilla, la invitación a observadores internacionales, la revisión de la burocracia encargada de la administración electoral, el voto de mexicanos en el extranjero, entre otros más. La agenda de la reforma electoral de 1994 fue verdaderamente extensa, caracterizada por su marco innovador para la negociación entre los partidos, pues el consenso entre estos fue el método predilecto para la toma de decisiones (Carpizo, 1995: 16).

Prud'homme (1996: 125) asevera que el acuerdo firmado para solucionar los conflictos con el EZLN fue el causante principal del cambio de estrategia que tuvieron los partidos entre ellos, ya que el PRI reconoció la necesidad de integrar al PRD en las negociaciones para legitimar las nuevas reglas de competencia, tratando de impedir nuevos conflictos post-electorales; mientras que por una parte el PAN prolongaba su estrategia de cooperación gradual con el Gobierno; y por el otro, el PRD cambió su comportamiento mezclando colaboración y una respetuosa confrontación; resultando con esto una nueva etapa en el sistema de partidos, conformada por las tres principales fuerzas partidistas y caracterizada por una cooperación limitada entre ellos.

La política económica de Salinas y sus positivos resultados, además de la nueva estrategia social de recaudar el voto cautivo y la alianza institucional con el PAN debido a las reformas del Estado, pasaron factura directamente al PRD en las elecciones intermedias federales. Durante las elecciones de 1991, el PRD consiguió el 10.3% de la

votación nacional, quedando a siete puntos de distancia del PAN y a una diferencia abismal con los partidos de ideología de izquierda. Tres años después de las elecciones presidenciales, la corriente cardenista perdía el 22% de su fuerza de votos conseguidos anteriormente, lo que se tradujo en la recuperación del PRI en la Cámara Baja (Pampillo, 2008).

Ya en el año de 1993, se generarían dos acontecimientos importantes que transformarían el sistema gubernamental mexicano, pues por un lado se forjaría una nueva reforma constitucional, en la que podemos destacar grandes efectos en la institución representante de los territorios integrantes de la Federación; mientras que por el otro, se celebraría una nueva asamblea nacional del PRI, la cual buscaba transformar el partido desde sus bases. En lo que respecta al primero, volvieron a cambiarse las normas que regían el sistema electoral del país, en la que la integración y estructura de las autoridades electorales quedaron prácticamente invariadas, pero en lo referente a sus atribuciones, fueron aumentadas por nuevas e importantes facultades. Al IFE se le otorgó funciones de fiscalización de recursos de los partidos políticos, certificando el cumplimiento de las disposiciones en materia de financiamiento y dictaminar para que las salas del Tribunal Federal Electoral aplicaran las sanciones correspondientes. Si bien las capacidades fiscalizadoras del IFE fueron bastante limitadas, éstas tuvieron la enorme virtud de permitir conocer por primera vez, gracias al estudio de los informes anuales y de campaña de los partidos, las dimensiones de los recursos que fueron empleados en las campañas electorales siguientes. Con fundamento en lo expuesto, y como era de esperarse, los resultados de la primera fiscalización en las votaciones de 1994 mostraron la enorme desigualdad en la distribución de los recursos erogados durante el proceso electoral, exponiendo la enorme necesidad de igualar los recursos de los partidos para una competencia más equitativa.

Y en cuanto al mencionado Tribunal Federal Electoral, se le concedió la trascendental función de calificar las elecciones de diputados y senadores, los cuales dejaron de ser considerados como procesos políticos a ser procesos completamente jurisdiccionales, quedando en manos de la mencionada autoridad la última decisión para elegir a los legisladores federales. Es así como a partir de entonces, los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, sustentado en reglas y principios procesales, en la que las partes podrían exponer sus argumentos y presentar pruebas, con la certeza de que serían valorados bajo criterios jurídicos y no políticos.

Además de otras cuestiones que darían mayor claridad al proceso electoral, como la autorización de observadores electorales o la creación de una credencial para votar con fotografía, cabe la pena resaltar que la reforma de 1993 introdujo una vieja exigencia de los partidos opositores en la que se daba importancia a la diversidad regional del país, transformando la integración del órgano representativo de las Entidades federales, pues antes de la puesta en marcha de la reforma, el Senado estaba integrado por 64 legisladores, los cuales eran electos mediante la fórmula de mayoría relativa. Dicha institución había sido modificada en 1986, en la que se acordaba que habría una renovación por mitades cada tres años, debiendo elegirse en cada elección a un senador por Entidad federativa. Hasta el momento, existía una enorme necesidad por generar una pluralidad en el Senado, ya que podemos decir que solo en 1976 y 1988 se habían formado pequeños brotes de diversidad en el interior del mismo, pues en el primer año llegó Jorge Cruickshank bajo la alianza del PPS y PRI, producto de aceptar su derrota frente al PRI en las obscuras elecciones gubernamentales de Oaxaca, logrando ser el primer senador que no pertenecía al partido hegemónico; mientras que en el otro año, el FDN logró conquistar cuatro escaños del Senado, gracias a la fuerza lograda en Michoacán y Distrito Federal, siendo la primera vez en la que formalmente la oposición ganaba espacios en el Senado. Ya en las votaciones intermedias de 1991, la renovación de la Cámara provocó una nueva situación, pues coexistieron senadores de diferentes partidos en un mismo Estado, es decir, Baja California estuvo representada por un senador del PRI y del PAN, mientras que de Michoacán y el Distrito Federal tuvo senadores del PRI y PRD.

A pesar de que la presencia de la oposición en la Cámara alta fue débil, y que la diversidad era casi nula, se puede destacar que por primera vez se lograba escaños en dos elecciones consecutivas. Pero la necesaria introducción de diversidad en el Senado se vio urgida por la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, pues la ratificación correspondía al Senado, y éste al contar con una mayoría abrumadora del partido oficial, fue aprobado sin tener un debate de calidad conforme al trascendental acuerdo que realizarían para el futuro del país.

Debido a todo esto y a raíz de la reforma, el número de senadores se duplicó a 128 escaños, adoptando una fórmula mixta sustentada en el sistema electoral mayoritario, estableciéndose que en cada uno de las 32 Entidades federales se elegirían a cuatro senadores, tres de los cuales serían asignados al partido con mayor número de sufragios logrados, mientras que el restante se repartiría para los partidos de la oposición en

segundo lugar en las elecciones. Con esto se aseguraba que por lo menos 32 legisladores de la Cámara alta fueran reservados para los partidos de la oposición, dándole así una mayor diversidad de la que se había obtenido hasta entonces, muy a pesar de que aún se continuaba protegiendo al partido hegemónico con una sobrerrepresentación. Esos cambios trajeron consigo que se transformaran los periodos de renovación por mitades en el Senado, volviendo a la renovación total de la Cámara cada seis años, coincidiendo así con las elecciones presidenciales.

Por otra parte, el segundo acontecimiento que mencionamos para resaltar, fue la celebración en 1993 de la XVI Asamblea Nacional del PRI, en la que se trató de incluir el liberalismo social dentro de los documentos básicos del partido, asumiendo la dirección del mismo Fernando Ortiz Arana, además de oficializar la candidatura de Luis Donaldo Colosio Murrieta, el gran favorito del presidente Salinas. Es así como el Ejecutivo federal entraba a su último año de Gobierno, orgulloso de su gestión al frente del país, pues había estabilizado la macroeconomía, incorporado a México a la élite de países avanzados, reformado al Estado mexicano, renovado un sistema electoral capaz de darle legitimidad al sistema político y continuidad al partido oficial, y finalmente había conseguido imponer a su candidato preferido, dejando todo el camino allanado para las elecciones federales del siguiente año. Sin embargo, 1994 no sería nada favorable para el Gobierno federal, pues el año iniciaba con el levantamiento indígena en Chiapas, encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Dicha rebelión mostró la realidad que vivían las comunidades indígenas debido a las consecuencias negativas del ajuste económico neoliberal, provocando el fin del triunfalismo imperante de la élite política. Al mismo tiempo, cuando el movimiento se encontraba en negociaciones para su pacificación, el 23 de marzo, en la ciudad de Tijuana, era asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato a la Presidencia de la República por el PRI, ocasionando un nuevo problema en el país, justo cuando ya salía del anterior. El asesinato ponía a la defensiva al partido oficial, en la que al interior del mismo se realizó una lucha de fuerzas para imponer al candidato que reemplazaría el proyecto del partido, pero el control del presidente Salinas no dejaría de pesar, nombrando finalmente con su aprobación al entonces coordinador de campaña de Colosio y ex secretario de Programación y Presupuesto, y de Educación pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, como candidato a la Presidencia de la República por el PRI.

Estos acontecimientos generaron mucha incertidumbre entre las élites y en la sociedad mexicana, pues se creía que una posible desestabilización política provocaría el caos en todo el país. Por ello, puede decirse que los mexicanos votaron bajo la sensación de peligro, pues prevalecía una gran tensión y temor que pudo ser capitalizado por el partido oficial. El triunfo del PRI, bajo un amplio margen de diferencia respecto a sus más cercanos adversarios, otorgó al régimen político mexicano una nueva dosis de certidumbre institucional, aunque ésta no haya sido democrática.

Los resultados electorales oficiales para la Presidencia de la República, arrojaron como ganador al candidato del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León, obteniendo el 50.13% de los votos totales, seguido del candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, y del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, los cuales lograron 26.69% y 17.07% de los sufragios respectivamente. Sumado a estos partidos políticos, el PT, PVEM, PDM, PARM, PFCRN y PPS participaron en la elección, sin embargo solo el primero rebasó la barrera del 1% de los votos, consiguiendo 2.83%. Comparando con los resultados de la elección presidencial anterior, el PRI mantuvo el porcentaje de votos que la vez pasada, el PAN avanzó casi diez puntos porcentuales más, y el PRD sufrió una estrepitosa caída de 14 puntos porcentuales menos.

La misma fórmula del miedo paso también factura en las votaciones de las Cámaras alta y baja, pues el PRI pudo repetir victorias sobresalientes, consiguiendo 274 de las 300 diputaciones de mayoría, mientras que el PAN y PRD conseguían 19 y 5 respectivamente, los cuales se traducirían sumando a los diputados plurinominales restantes en 300, 119 y 71 correspondientemente, más los 10 del PT que dan un total de 500 curules en la Cámara de Diputados; por otro lado, en el Senado el PRI lograría 95 espacios dentro de la misma, de un total de 128, repartiendo los restantes entre el PAN y PRD, los cuales conseguirían 25 y 8 curules cada uno. Demostrando con estos números, el regreso de dominio del poder que conseguiría el PRI gracias al miedo y a la incertidumbre provocada por los actos de 1994.

Inmediatamente después de la toma de posesión de Ernesto Zedillo como presidente de la República, su administración tuvo que anunciar la devaluación del peso y el ingreso a una nueva crisis económica muy profunda, dejando tambaleante el inicio de un sexenio que se traduciría en un regresión del proceso de liberalización política (Cansino, 2000).

Además, el resultado electoral conseguido ayudó al PRI a suavizar las tensiones provocadas por la violencia o la guerra civil, y asimismo, desacelerar una posible transición democrática a nivel federal. En lo referente a lo primero, podemos decir que

no se evitó la formulación de una serie de impugnaciones por parte de la oposición con ideología de izquierda, pero esta nueva legitimación del PRI, el respaldo de los medios al resultado electoral y el reconocimiento del PAN al triunfo de Zedillo, dio solidez al régimen político. Mientras que lo segundo, la transición democrática pasó a estar en manos de la voluntad del Ejecutivo federal, de acuerdo a las negociaciones que pudieran existir entre los distintos actores políticos.

El presidencialismo salía reforzado notablemente, no solo por lo anteriormente señalado, sino por que tendría el control del Poder Legislativo, muy a pesar de su renovada pluralidad, ya que contaba con un sólido control interno. En este sentido, Zedillo pareció verse en una situación muy favorable en lo referente a la concentración del poder, una situación diferente a lo que se vivió con Salinas en 1988, quien fue mucho más cuestionado en su momento. Además, el resultado fortaleció también al partido oficial, lo que provocó que el tema de separación del PRI con el Estado, o incluso una democratización interna del partido, fuera pospuesto para una mejor ocasión.

Pero más allá de todas las resistencias, avances y retrocesos analizados, desde el inicio del proceso de liberalización política habría sido sembrada la semilla, que años después germinaría en forma de democracia política. Pues durante este largo periodo, el pluralismo creció de manera importante, instaurándose formalmente en los Gobiernos estatales y municipales, demostrándonos que dicho proceso de liberalización tuvo mayores efectos democráticos en el ámbito local, surgiendo el pluralismo, la alternancia de gobierno, las renovadas relaciones intergubernamentales, la descentralización de funciones, y por consiguiente, el fortalecimiento del federalismo en México. La onda expansiva opositora alcanzó, hasta las elecciones presidenciales de 1994, las gubernaturas de Baja California en 1989, Guanajuato en 1991 y Chihuahua en 1992; pero donde caló con mayores efectos y fortaleció el pluralismo político fue a nivel municipal, pues el porcentaje de los municipios gobernados por la oposición pasaron de 1.03% en 1981 a 21.61% en 1994, para luego pasar hasta 33.97% en 1995 y 46.37% en 1997, mostrándonos el creciente avance en la diversidad y fortalecimiento del federalismo mexicano (De Remes, 1999: 238).

Resumiendo lo anterior, los resultados logrados en las elecciones de 1994 mostraron la regresión de los avances democráticos conquistados, pues la hegemonía del PRI pudo mantenerse gracias a la condición de partido de Estado, hecho que vuelve inequitativa y antidemocrática al proceso electoral desde su origen. La transición a la democracia en el

país a nivel federal, continuó a la espera de mejores condiciones que pudieran inducir a la misma, pues caería en manos del presidente de la República la oportunidad de concluir el largo proceso de liberalización política, introduciendo la democracia en todos los niveles de gobierno. Y como veremos más adelante, será hasta la administración de Zedillo cuando se prestarán las condiciones para que por primera vez se pueda generar una transición democrática sólida y estable en el país.

III. 3. 1. Baja California: Primer Entidad federativa con transición democrática

Reflexionar sobre los alcances y límites de la alternancia en las Entidades federales y su relación con el proceso de liberalización política nacional, requiere de un análisis más profundo y detallado, no obstante estudiaremos al primer Estado integrante de la Federación que entró en ese proceso de transición democrática, debido a la importancia de ser el parteaguas de la transformación de un nuevo mapa político nacional. La elección local de 1989 en Baja California, fue un acontecimiento trascendental para el sistema federal mexicano, pues por primera vez en la historia del país un partido de oposición conseguía conquistar una gubernatura. Como vimos en el Cuadro 3 y en líneas anteriores, todas las Entidades federales habían sido negadas para los partidos de la oposición, ya que triunfos dudosos del partido oficial, como lo experimentado en Chihuahua en 1986, ratificaron la férrea resistencia del Estado por ceder espacios regionales.

Un año después de las difíciles elecciones federales de 1988, la victoria del PAN y de su candidato a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, así como el reconocimiento del PRI nacional de su propia derrota, dieron signos significativos de la apertura democrática del sistema político mexicano. Con el histórico escalón hacia la democracia, el triunfo del PAN fue magnificado por el propio PRI al anunciar en conferencia de prensa y transmitir en directo por televisión nacional, apenas dos días después de los sufragios locales, que las tendencias no les habían sido favorables a su candidata Margarita Ortega. Destacando que con dicho anuncio se oficializaba una nueva etapa del PRI y del sistema político mexicano, teniendo una enorme similitud con la declaración hecha por Carlos Salinas en 1988, en la que se daba por finalizada la etapa del partido único, pues el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Luis Donaldo Colosio, anunciaba principalmente que el partido apostaba y se comprometía con la democracia, aspirando a mantener su condición de partido en el poder mediante la vía de legitimación por excelencia democrática, es decir, el voto popular (Guillén, 1993: 21-23).

Para el sistema político nacional, la pérdida de posiciones locales en manos de una oposición leal no significaba una pérdida mayor, pues no se ponía en riesgo la estabilidad del mismo, por lo que desde 1989 se vería más como una inversión en el capital legitimador dentro del largo proceso de liberalización política. Desde el punto de vista jerárquico, podríamos resaltar que las dificultades de la oposición para obtener victorias electorales y lograr su reconocimiento aumentaban proporcionalmente a la importancia del Ejecutivo que está en disputa, ya que las presidencias municipales ofrecerían mayores oportunidades que las gubernaturas y estas a su vez más que la Presidencia de la República. La poca importancia que el PRI le daba a los municipios, se genera por una estrategia simple, ya que con ello se comparte el poder con la oposición en el ámbito territorial, pero no se pierde el control de la Presidencia y de los mejores espacios de poder. Además, al otorgarle a la oposición la oportunidad de gobernar Estados y municipios, ayudó a incentivar posturas moderadas de la oposición y que estas faciliten acuerdos sobre proyectos nacionales en común (Bohórquez, 1996: 57). Es por ello, que para Espinoza (1996: 23-27) el proceso de alternancia en Baja California se podrá considerar como acotado, pues a pesar de la lucha del PAN por el reconocimiento de triunfos electorales en municipios y Estados, fue el consentimiento presidencial el empuje decisivo para garantizar los triunfos panistas. La anuencia fue redituable en términos de capital legitimador durante el primer año de Gobierno de Salinas de Gortari, pero evidenció e incrementó la crisis interna del PRI en el Estado en su relación con el comité ejecutivo nacional.

Es así como las elecciones de 1989 en Baja California dieron inicio a una nueva etapa del sistema político nacional y regional, surgiendo síntomas de transformación más reales que los habituales cambios declarativos que cada sexenio presidencial anunciaba. A nivel local, la transición democrática tuvo mucho más significado político que el que se pueda plantear a nivel nacional, pues generaría dudas sobre la estructura hegemónica de la burocracia dominante. Mientras que en el contexto nacional, los cambios mostraron una notable afinidad de intereses entre el Ejecutivo federal y el PAN.

El 1 de noviembre de 1989, Ernesto Ruffo Appel se convertía en el primer gobernador del PAN y de la oposición al partido oficial, evento al que acudiría el Ejecutivo federal donde recibiría un frenético reconocimiento por su presencia de parte del auditorio panista, pero sobre todo por consentir la alternancia política en la región. La visión del presidente Salinas, veía con ello la oportunidad de darle continuidad al proyecto

económico y social impulsado por él, más que como quiebra interna o como posible adversario que contradijera el proyecto abanderado.

Cabe señalar que el proceso de modernización que implementaba el Gobierno federal, sustentada en reformas constitucionales profundas, era instrumentada a nivel local años después de que iniciaba a nivel federal, especialmente en los Gobiernos conquistados por la oposición, provocando un retraso considerable en el proceso, siendo un claro ejemplo la reforma del Estado que se enfocaba en la reducción del gasto público emprendida en 1982, y que comenzó seis años después en Baja California. Por ello, la alternancia en la administración estatal que fomentó la apertura del sistema corporativo, dio inicio formal al proceso de liberalización política en el Estado, pues la instauración de la democracia tuvo un gran impulso bajo el Gobierno de Ruffo Appel. En la materia, podemos resaltar la creación de la credencial electoral estatal con fotografía, la cual fue cuestionada por la oposición estatal, especialmente por la fracción del PRI en el Congreso local, pero después establecida a nivel nacional por el partido oficial; además, se fundaría una nueva ley de instituciones y procesos electorales, aprobada por unanimidad a finales de su mandato, logrando así la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso, teniendo como única injerencia explícita del presidente de la República, el derecho a nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral.

Una señal de las buenas relaciones que mantenía la Federación y el Estado se vio reflejado en la segunda legislatura del Congreso local que se presentó durante el Gobierno de Ruffo Appel, pues en 1992 dicha institución quedó integrada por ocho diputados del PAN, siete del PRI y cuatro del PRD, los cuales pudieron haberse unido como grupo de oposición con una clara mayoría, bloqueando todas los proyectos del gobernador. Sin embargo, esto no sucedió, ya que dos diputados del PRI, Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado, formarían bloque con los legisladores del PAN para aprobar la mayoría de las iniciativas presentadas por Ruffo Appel. Las protestas internas en el PRI estatal no se hicieron esperar, pues se pidió la expulsión del partido de los diputados que se aliaron con el PAN, no obstante éstas no prosperaron ya que la voluntad del presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, era la de permitir la gestión necesaria al gobernador panista (Barroso, 1995: 54).

Pero a pesar de las buenas relaciones que en lo general mantuvieron las administraciones de Salinas y Ruffo, Espinoza (1996b: 44-48) afirma que durante el segundo periodo de Gobierno panista, dos cuestiones provocaron el deterioro de las relaciones intergubernamentales, sin que las diferencias afectaran la correspondencia

con la Presidencia de la República. Las participaciones federales y el narcotráfico fueron los temas que minaron el camino entre ambos, pues en el primer caso Ruffo mantuvo una postura crítica inflexible sobre el sistema de participaciones federales, provocando un enfrentamiento frontal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El reproche del gobernador por el excesivo centralismo fiscal en el país se incrementó en diciembre de 1992, ya que los traspasos de los activos educativos contemplados en el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, dejó para entonces un balance inequitativo en las finanzas locales, pues por cada peso recaudado por la Federación, solo 16 centavos se transferían a los Estados y 3 a los municipios. Al conflicto, tuvo que intervenir la Secretaría de Gobernación, que al realizar un análisis en la materia, en conjunto con el Estado, determinó que el Gobierno estatal recibía 13.5% más que lo generado en impuestos federales (Espinoza, 1995: 274).

Y como ya lo mencionamos, el segundo conflicto provino por el narcotráfico, ya que como sabemos, durante 1994 y 1995 el Estado tuvo graves problemas de violencia, sucediendo llamativos crímenes como los del entonces candidato a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta, o del director del departamento de policía de la ciudad de Tijuana, Federico Benítez López, entre otros homicidios relacionados con el crimen organizado. El incremento alarmante de la delincuencia se convirtió en la preocupación principal de la sociedad, provocando un ambiente en la que se podría señalar como responsables al Gobierno panista por su incapacidad para resolver dicho problema, situación que orilló a la administración de Ruffo Appel a defenderse sustentándose en que el combate al narcotráfico era jurisdicción federal. La culpa por la situación estatal y la responsabilidad de combatirla, desató una controversia importante entre ambos niveles de gobierno en el ocaso de la administración panista, que no se vio reflejado en las siguientes elecciones de 1995, pues a pesar de la reducida diferencia de 8.4% entre los candidatos punteros, el representante del PAN, Héctor Terán Terán, volvería a conquistar la gubernatura, destacando también la onda expansiva de victorias en las ciudades de Tijuana y Mexicali. Asimismo, el nuevo Congreso local se integró esta vez por 13 diputados del PAN, 11 del PRI y uno más del PRD, lo que estimuló a restablecer esas relaciones perdidas anteriormente con el nuevo Gobierno federal, aprendiendo cada nivel gubernamental de los errores cometidos en la pasada administración, lo que conllevó a que el presidente de la República asistiera a la toma de posesión de Terán para mostrar su mejor disposición de optimizar las mencionadas relaciones.

Finalmente, podemos resaltar lo señalado por Guillén (1993: 42-49), ya que manifiesta que el ejercicio federalista que reivindicó la soberanía estatal estuvo expresado fundamentalmente en tres políticas de gobierno, pues además de la creación de la credencial electoral con fotografía y la negociación fiscal que anteriormente mencionamos, también se le suma la evaluación y reacción del Gobierno de Ruffo Appel ante el programa nacional de solidaridad. Con respecto a lo primero, el gobernador panista propuso elaborar un padrón electoral estatal y la creación de la mencionada credencial dentro de sus primeras propuestas de reforma política, lo que provocó una gran inquietud entre las instituciones político electorales del Gobierno federal, pues iba más allá de lo establecido por el COFIPE. En este contexto, la intención de la administración estatal se convertía en una descalificación táctica, lo que al final resultó en una negociación favorable a su Gobierno, que en sentido estricto pudo haber prescindido de la participación y aprobación del Gobierno federal, manifestándose una experiencia sin precedente en el ejercicio de la soberanía estatal en materia electoral. En cuanto al tema fiscal, las relaciones centralistas y de subordinación del Gobierno federal sobre el estatal tuvieron puntos de fricción en la materia. El conflicto tuvo expresiones interesantes, como la intención del gobernador panista de finalizar unilateralmente el convenio de coordinación fiscal vigente o plantear el caso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera la diferencia entre ambos Gobiernos, pero la Entidad panista sabía que una buena negociación con la Federación suponía no solo resolver el problema financiero, sino también mejorar su prestigio político regional y nacional, por lo que se decidió flexibilizarse en sus pretensiones.

Pero la tercera política de Gobierno resaltada por el mencionado autor llama la atención, ya que el programa nacional de Solidaridad fue considerado por la administración panista como una amenaza por ser susceptible de manipulación partidista, teniendo una lectura de rivalidad política. Desde que comenzó a funcionar el programa federal, fue ofrecido al Gobierno de Baja California, siendo condicionado su aceptación por Ruffo para que se aplicara con imparcialidad política, pero un año después del arranque del programa a nivel nacional, éste seguía sin funcionar en el Estado pues los efectos de la externalidad burocrática derivada de la alternancia de 1989 repercutía en las nuevas reglas de la relación entre ambos Gobiernos. Es así como la administración estatal se vio obligada a crear su propio programa social denominándolo “Voluntad”, que dio como resultado una lucha frontal por el clientelismo político. Pero a pesar de la fuerte

influencia del programa en algunos municipios gobernados por el PRI en el Estado, las estrategias clientelistas fracasaron en la definición de las preferencias políticas de la población de la Entidad, pues como ya lo mencionamos, el PAN pudo retener democráticamente la gubernatura de Baja California.

Sintetizando lo anterior, la alternancia dio inicio a un proceso de liberalización interna en el Estado, que facilitó transformaciones importantes dentro de su cultura política. Es incuestionable el gran valor que tuvo la primera transición estatal, a nivel regional y nacional, pues la posterior apertura política vivida después de 1989 motivó al país entero a continuar impulsando a la democracia en todas sus localidades. Los cambios vividos en Baja California fueron frágiles y visiblemente reversibles, pues el factor nacional ejercido por el aún partido hegemónico, limitaba el tránsito hacia un régimen democrático estable. Por ello, la alternancia panista se vio limitada al no contar con un proyecto económico y social diferente al impulsado por el Gobierno federal, además de ceder frente a la presión de la forma de Gobierno presidencialista y autoritario del PRI, que analizaremos en el siguiente punto, la cual se reproducía en los diferentes niveles de gobierno. La administración de Salinas, se comportó con Baja California accesible y solidario hasta el punto de que convinieran los intereses del presidente de la República, pero no todas las Entidades federales corrieron la misma suerte que dicho Estado, pues como veremos a continuación, varios gobernadores entraron en conflicto con el Ejecutivo federal, muy a pesar de estar acobijados por el mismo partido político.

III. 3. 2. Las excesivas facultades metaconstitucionales del presidente de la República

La nueva forma de actuar del presidente Carlos Salinas, en cuanto a la política económica, recuperación del PRI y control del poder, también tuvo graves repercusiones en los diferentes niveles de gobierno, pues impuso desde la cúspide decisiones que afectaban al PRI regionalmente o a los Gobiernos estatales y municipales, teniendo un claro ejemplo de ello en la remoción de casi una veintena de gobernadores y el nombramiento de igual número de interinos o provisionales. La estrecha relación existente entre los gobernadores y el presidente de la República en turno, pudo ser garantía de un armonioso funcionamiento político y desarrollo social, pero al mismo tiempo logró ser causante de la opacidad del federalismo mexicano.

El Ejecutivo federal cuenta con diversos mecanismos para intervenir en los asuntos locales, ya sea de manera formal o informal, pues puede hacerlo directamente mediante el ajuste presupuestario o la presión partidista, y asimismo legal e indirectamente por

medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado de la República, para los casos de conflictos constitucionales, suspensión de garantías, desaparición de poderes o responsabilidad política (González, 1985: 267).

Durante la administración de Salinas, las denominadas facultades metaconstitucionales fueron utilizadas desmedidamente, con el fin de implementar el modelo modernizador del Gobierno. Entendiendo a éstas, por ser potestades no escritas dentro de la Constitución, siendo avaladas por los diferentes actores políticos y ejercidas por el titular del Ejecutivo federal, las cuales se respetaban sin ningún cuestionamiento (Carpizo, 2004). Sobre las mismas, destacamos aquellas que otorgaban de facto al presidente el liderazgo del partido hegemónico, es decir, el PRI; también se le atribuía el poder para designar a su sucesor en la Presidencia, y designar o remover a los gobernadores de los Estados; además de controlar políticamente a los poderes públicos, mediante la aprobación de las personas integrantes de las legislaturas y la judicatura federal. Todo esto, facilitó al Ejecutivo federal en turno, a controlar por completo a la administración pública, y asimismo a los otros poderes federales y a los Gobiernos estatales (Weldon, 1997: 225-258).

Esa gran libertad en el uso del poder presidencial, significó la separación de la tradicional prudencia política que se había mantenido en el pasado, pues a pesar de haber existido antes las facultades mencionadas, fue hasta el Gobierno de Carlos Salinas en donde se excedió de manera alarmante. Debemos recalcar, que cuando los gobernadores eran removidos de sus cargos, muchas veces se veían forzados a solicitar licencia o permiso para separarse de sus funciones, obedeciendo órdenes directas del presidente de la República. Es así, como la Federación utiliza todos los medios necesarios para remover a los titulares de los Ejecutivos estatales, sin mostrarse abiertamente como un régimen autoritario. Y conforme a lo expuesto por Hernández (2003: 800), desde la presidencia de Miguel Alemán de 1946 a 1952, no había existido un administración más intervencionista hasta la surgida por Salinas, ya que Alemán incitó a doce gobernadores a renunciar o solicitar licencia e integró dentro de su Gobierno a dos más de ellos, realizando un total de catorce intervenciones; Adolfo Ruiz Cortines incorporó a tres y forzó a renunciar o solicitar licencia a cinco, durante 1952 a 1958; Adolfo López Mateos orilló a tres gobernadores a renunciar o solicitar licencia, de los años 1958 a 1964; Gustavo Díaz Ordaz añadió a uno y exigió la renuncia de otro, durante 1964 a 1970; Luis Echeverría presionó a seis a renunciar o pedir licencia, y sumó a su Gobierno a tres ejecutivos estatales, de 1970 a 1976; José López Portillo

obligó a tres y añadió a dos, durante 1976 a 1982; Miguel de la Madrid forzó a renunciar a cuatro e incorporó a dos, de los años 1982 a 1988; y finalmente Carlos Salinas de Gortari exigió la renuncia o licencia de doce gobernadores y adicionó a cinco, desde 1988 a 1994. Estos datos exponen la constante intervención de Ejecutivo federal en los Gobiernos locales, con el fin de controlar las regiones más inestables para la Federación, que al nombrar un titular de plena confianza, dejaban una extensión del Gobierno federal dentro de cada Estado virulento. Pero las diecisiete remociones de gobernadores realizadas por Salinas, fueron las más llamativas y excesivas, pues no solo removió a más gobernadores en la época moderna del partido hegemónico, sino que además lo realizó debido a la traición de los mismos contra su propio partido y contra su candidatura, luego de que estos apoyaran y unieran fuerzas a favor de su más cercano contrincante en las elecciones presidenciales, es decir, Cuauhtémoc Cárdenas. Inclusive podemos subrayar, que Salinas utilizó más este recurso presidencial que su sucesor, ya que el mismo autor destaca que Ernesto Zedillo incluyó a dos gobernadores y forzó a renunciar o pedir licencia a cinco, datos que analizaremos más adelante, demostrándose una vez más la excesiva manipulación salinista en la época.

Y de entre los diecisiete removidos por Carlos Salinas, diez se produjeron en los primeros cuatro años, los cuales resumiremos a continuación, pues nos sería imposible analizar a profundidad los hechos de cada caso. Las facultades metaconstitucionales no se hicieron esperar para hacerse presentes, siendo el entonces gobernador de Michoacán, Luis Martínez Villicaña, el primero en sufrir la presión presidencial por su claro apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas, esto a solo dos días de haber tomado posesión Salinas como presidente de México. Los primeros días de 1989, Baja California sería el objetivo de la imposición presidencial, pues Xicoténcatl Leyva Mortera se veía orillado a renunciar un año antes de terminar su gestión, siendo sustituido por Oscar Bailón Chacón, encargado de entregar el poder por primera vez a la oposición, representada por el panista Ernesto Ruffo Appel. En el mismo año, pero nueve meses después, Salinas fue directo contra otro gobernador, dirigiendo su fuerza al Estado de México, en el que Mario Ramón Beteta Monsalve se ve forzado a renunciar por cuestiones de partido, aunque la verdad fuera por apoyar a Cárdenas, siendo designado Ignacio Pichardo Pagaza para concluir el periodo.

Ya en 1991, el gobernador de Yucatán, Víctor Manzanilla Schaffer, renunció en febrero misteriosamente por motivos personales y de salud, siendo sustituido por Dulce María Sauri Riancho, política cercana al grupo salinista. Ese mismo año, pero después de las

jornadas electorales estatales, en agosto y diciembre fueron obligados a renunciar Aguirre Velásquez y Fausto Zapata Loredó respectivamente, pues el primero, después de haber ganado dudosamente las elecciones de Guanajuato, y ante el profundo descontento social provocado por los resultados, renunció para dar paso al panista Carlos Medina Plascencia, el cual fue nombrado gobernador por el Congreso local, gracias a los votos direccionados del PRI a favor de la propuesta del PAN; en cuanto al segundo mencionado, a solo veintiún días de haber asumido el cargo de gobernador de San Luis Potosí, se veía orillado a dimitir tras serias conversaciones con el presidente de la República, siendo sustituido por Gonzalo Martínez Corbalá, pero éste al final no terminaría su mandato al ver la oportunidad de reelegirse en el cargo, por lo que sería sucedido por Teófilo Torres Corzo, el cual también sería sustituido.

En 1992 se produjo otra avalancha de destituciones, pues en febrero el gobernador de Tabasco, Salvador Neme Castillo, sería sustituido por Manuel Gurría Ordóñez debido a las múltiples impugnaciones de la oposición por los fraudes electorales para la renovación del Congreso local y las presidencias municipales; de igual manera, Genaro Borrego Estrada dejaría la gubernatura de Zacatecas en mayo para dirigir el partido a nivel nacional, siendo sustituido por Arturo Romo Gutiérrez; también ese mismo mes y año, Guillermo Cosío Vidaurri, dejaría la gubernatura de Jalisco debido a las explosiones de Guadalajara que cobraron numerosas víctimas, dando paso como interino a Carlos Rivera Aceves; y finalmente en octubre, el recién electo gobernador de Michoacán, Eduardo Villaseñor, se veía obligado a renunciar tras las movilizaciones sociales y el descontento del PRD que le impidieron ocupar el palacio de gobierno, por lo que fue suplido por Ausencio Chávez para calmar los problemas ocasionados.

Al siguiente año, Patricio González Garrido y Beatriz Paredes Rangel renuncian a las gubernaturas de Chiapas y Tlaxcala respectivamente, ya que el primero fue llamado a dirigir la Secretaría de Gobernación y la segunda ocuparía la Secretaría General del PRI, aunque duraría solo veinte días, pues sería designada embajadora de México en Cuba. Pero la gubernatura chiapaneca no quedaría estable en 1993 y 1994, por lo que después Elmar Harald Setzer Marseille sería suplantado por Javier López Moreno, y éste a su vez por Eduardo Robledo Rincón, todos ellos en un corto periodo de tiempo en el que Salinas tuvo que sortear el conflicto armado del EZLN (Unidad de Análisis Prospectivo de El Financiero, 1993: 221-222). Como vemos, el presidente Salinas intervenía y controlaba a modo en todas las Entidades integrantes de la Federación, ejerciendo diferentes facultades legales o metaconstitucionales, lo cual desenmascaraba la verdad

sobre el tipo de régimen que funcionaba en México, mostrándonos la excesiva centralización del poder en la figura presidencial y las unilaterales relaciones intergubernamentales entre los Estados y el Gobierno federal.

Ahora bien, el dominio de los otros poderes públicos en sus diferentes niveles de gobierno, no hubiera sido posible sin el control del liderazgo del partido hegemónico, ya que era el lugar predilecto para manejar los hilos de la política implementada. Por ello, la estructura de las facultades metaconstitucionales fue diseñada y construida desde un doble papel del presidente, ya sea como jefe del Estado y como jefe del partido oficial, siendo este doble rostro el facilitador para que los presidentes de la República pudieran controlar por más de siete décadas el rumbo del país.

Las remociones durante la época de Salinas, fueron ocasionadas por graves conflictos políticos que amenazaron la estabilidad estatal y comprometían a la nacional, teniendo alarmantes fallas de los gobernadores al imponer presidentes municipales o gravámenes fiscales no autorizados por la Federación; asimismo por agredir a organizaciones sociales o reprimir protestas públicas que ocasionaron muertes y caos regional, evidenciando la incapacidad política estatal de no poder solucionar los conflictos y atender las demandas sociales de su territorio; y además, cuando el gobernador intentaba reproducir la misma fórmula nacional, al designar sucesores inmediatos con el fin de continuar con el poder regional, provocaba la pérdida de confianza del partido al tratar de favorecer sus propios intereses que los del partido en el poder. Pero aun existiendo diversas justificaciones políticas, lo cierto es que dichas remociones regularmente fueron violaciones legales o constitucionales, mostrando naturalmente el predominio absoluto del presidente de la República gracias a la hegemonía del partido oficial (González, 1987).

Podemos concluir que durante el Gobierno de Salinas, mientras los gobernadores cumplieran sus tareas y no intentaran desafiar el proyecto nacional, además de que los mismos fueran capaces de garantizar la paz y el orden en la región, el Ejecutivo federal no intervenía en la política local, pues de caso contrario se vería en la necesidad de actuar. De cualquier forma, las funciones de los gobernadores necesitaban un alto grado de poder y autonomía que no era claramente perceptible por el dominio partidario nacional, pero esta práctica se trataba de una manera particular de funcionamiento político del régimen y no de una carencia real de atribuciones. Sin embargo, toda esta cuestión de obediencia y uniformidad del sistema político mexicano, empezaría a verse mermado por el progresivo pluralismo de las instituciones y Entidades federales,

teniendo notables efectos en el siguiente periodo presidencial, que finalmente fortalecería el desarrollo del federalismo y encausaría la primera transición democrática a nivel federal.

III. 4. La ruptura insostenible del PRI: Oportunidad perfecta hacia la transición democrática federal

A pesar de las buenas sensaciones del PRI por ganar la Presidencia de la República y haber obtenido buenos números para controlar el Legislativo federal, la administración de Ernesto Zedillo inició con una nueva crisis económica de gran magnitud, que al final se convertiría en una crisis política nacional. El denominado *error de diciembre*, cuyas causas todavía se discuten, marcaría la apertura de su Gobierno que provocaría retrocesos en el desarrollo del federalismo mexicano. La urgencia por revertir el desastre económico, mermó la importancia de las funciones de distribución o de asignación en los primeros años, priorizando la recuperación económica sobre el avance del federalismo. Sin embargo, en el transcurso de los seis años de Gobierno sucederían cambios importantes que fomentarían al final la tan ansiada transición política y asimismo el fortalecimiento del sistema federal mexicano.

En 1995 la economía mexicana decreció en un 6%, creando una profunda recesión que agravaba el problema de desempleo y provocaba la quiebra de diversas empresas, especialmente las que no se encontraban preparadas para competir a nivel internacional bajo el tratado de libre comercio. Además, el Estado debió solventar los pasivos o préstamos incobrables de los bancos que fueron privatizados en el Gobierno anterior, justificándose que salvaguardar los ahorros de los mexicanos era primordial ante una inminente quiebra del sistema financiero, por lo que creó un programa de fondo bancario de protección al ahorro (FOBAPROA), que supuso para la hacienda pública la asimilación de deudas millonarias y para la sociedad mexicana la coartada perfecta para justificar los malos manejos. Y en su intento por reducir el costo político de la crisis, además de continuar con la tradición del presidencialismo en el país, Zedillo rompía toda relación con la administración de Salinas, tratando de culparlos sobre la crisis económica heredada. Es así como el genio reformador del país se convertía de un día para otro en el gran villano de México, teniendo que vivir oculto y exiliado, pasando de ser el hombre providencial a ser el responsable de todos los males del país, ya sean económicos, políticos o sociales (Pampillo, 2008: 119-121).

Ante esta grave situación, el presidente de la República llamó a los tres principales partidos para firmar un acuerdo político nacional con el fin de fortalecer la democracia en el país, el cual se basaba en una ambiciosa reforma del Estado que ayudara a instaurar en México un sistema político plenamente democrático. Pero ésta, solo se vio reflejada en una importante reforma electoral, la cual se concretó a mediados de 1996, siendo aprobada a nivel constitucional por la totalidad de partidos políticos con representación en el Congreso, sin que ocurriera lo mismo al plasmarse en el COFIPE, por el endurecimiento del PRI en las negociaciones. Por lo que a pesar del desacuerdo en materia del financiamiento público de los partidos y de requisitos para generar coaliciones, finalmente se aprobó la reforma, significando un enorme avance para la democracia, ya que suprimió toda participación del Ejecutivo federal en el IFE, al quitarle facultades sobre la conducción y organización de las elecciones, y asimismo trasladó potestades de nombramiento del presidente del mismo órgano electoral a la Cámara de Diputados, dejando establecido que serían nombrados por el voto de por lo menos de dos terceras partes de ellos; también se fundaron nuevas comisiones dentro del IFE para inspeccionar conjuntamente la labor ejecutiva de los integrantes de la propia autoridad electoral para la fiscalización de los partidos políticos y su capacitación; asimismo se introdujo un segundo sorteo para elegir a los ciudadanos encargados de las casillas, se foliaron las boletas utilizadas y se creó una lista nominal de electores con fotografía; además se fijó un mínimo de 2% de la votación nacional de participación para el reparto de diputaciones plurinominales, se estableció que la afiliación partidista debía ser individual y libre, y se decretó a nivel constitucional el porcentaje para el financiamiento público de los partidos políticos, es decir, 70% conforme a la fuerza electoral del partido y 30% de modo equivalente; igualmente se limitó el financiamiento privado, se otorgó mayores instrumentos de auditoría y fiscalización a los partidos, se aumentaron los espacios en radio y televisión para los mismos, y se adhirió el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, posibilitando la revisión jurisdiccional de los actos y resoluciones electorales y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos; y finalmente, se implantó que los legislativos estatales adecuaran su legislación electoral, para que no hubiera diferencias de fondo entre los comicios federales y los locales, apegándose a los principios de equidad, legalidad, transparencia, certeza e imparcialidad (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1996: 221-228).

Cabe destacar lo resaltado por Aguilar (1997), que dentro de esta revolucionaria reforma, se puntualizó que en la Cámara de Diputados ningún partido político podría contar con una sobrerrepresentación mayor al ocho por ciento, a excepción de que se diera mediante el triunfo de diputados elegidos por mayoría relativa; y además, se cambió la composición del Senado, pues de los 128 miembros, ahora se elegirían 96 mediante el ámbito estatal a través de la asignación de dos senadores al partido más votado y uno a la primera minoría, dejando los restantes 32 curules a una lista nacional, en la que se repartirían de manera proporcional a la votación total de los partidos.

Conforme a esta nueva legislación, las elecciones federales intermedias de 1997 marcaron un nuevo periodo en el desarrollo político nacional, pues los comicios significaron la consolidación de un marco normativo más equitativo y de una renovada institución imparcial, capaz de garantizar el voto ciudadano. Los resultados de los mencionados comicios fueron significativos para el proceso de apertura política, ya que el PRI sufrió una reducción de poder al perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría cualificada en el Senado, fortaleciéndose consecuentemente la oposición. Además, es importante recalcar otras victorias de la oposición, ya que en 1995 el PAN ganó las elecciones para la gubernatura de Jalisco y Guanajuato, y posteriormente sumaría las de Nuevo León y Querétaro; mientras que por otro lado, el PRD se hacía presente en el mapa político federal al conquistar la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el cual habría sufrido un cambio en su régimen de Gobierno, para posteriormente obtener importantes victorias en Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur, además de trascendentales conquistas municipales como en San Luis Potosí, Yucatán, Morelos y Chiapas.

Cansino (2000: 275) señala que la crisis de legitimidad del Gobierno de Zedillo fue tan grande que solo podía concluir decentemente su administración transparentando los comicios y respetando los resultados de los mismos, muy a pesar de ser contrarios al PRI. Es por ello, que a partir de las elecciones de 1997, el régimen permitiría mayores victorias de la oposición, tratando de neutralizar el malestar creciente por la gestión de Zedillo, y a su vez, recuperar alguna dosis de legitimidad con el apoyo o silencio de la misma oposición. Siendo así como el ejercicio del poder se reinventaba radicalmente, ya que por primera vez el presidente de la República se vería forzado a negociar con los legisladores de la oposición, construyendo alianzas que permitieran la gobernabilidad y la aprobación de las reformas o leyes necesarias. La derrota en el Congreso por parte del partido hegemónico, también significó la apertura de una importante válvula de escape

de las tensiones políticas contenidas, pues los grupos conflictivos se verían motivados en continuar dentro de la vida institucional, gracias a los beneficios y posiciones políticas (Casar, 1999: 131-161).

Por otra parte, al verse obligado el PRI a negociar con los partidos de oposición para conseguir los votos mínimos necesarios para aprobar leyes, ayudó a fomentar indirectamente una renovación en el federalismo mexicano, pues además de sufrir cambios en el mapa político a nivel estatal y municipal, gracias al fortalecimiento del pluralismo, también se sumó el Legislativo federal como pieza clave para implementar una nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales, y por consiguiente en el sistema federal mexicano. Siendo así como las RIG's, dejaron de estar solo vigentes entre el presidente de la República y los gobernadores, haciéndose presente la Cámara de Diputados, y posteriormente los presidentes municipales y legisladores estatales mediante su propia fuerza.

Apenas concluida la primera mitad del Gobierno de Zedillo, la dinámica del federalismo mexicano ya se había transformado dramáticamente, ya que no solo el régimen de partidos se había implantado definitivamente, sino que sus efectos se hacían notables en la composición partidaria de los Gobiernos locales. En un periodo de tiempo tan corto, el país se transformaba y viraba hacia tendencias más democráticas que favorecían el desarrollo del federalismo, pues además de lo mencionado anteriormente, las nuevas reglas electorales ya estaban funcionando en todo el país, bajo el control jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación; también la contienda negociada entre el PRI y la oposición principal había sido sustituida por unas elecciones competidas y por la instauración del tripartidismo; asimismo el Distrito Federal había ganado un nuevo régimen de gobierno, siendo administrado por el líder más destacado de la izquierda en México; igualmente la Cámara de Diputados cobraba identidad al dejar ser integrada y exigida por el partido oficial; además los programas sociales dejaron de ser una herramienta exclusiva de la Federación para convertirse en un nuevo espacio de negociaciones y disputas políticas entre los diferentes niveles de gobierno; y finalmente, se había transformado a la Corte en un tribunal constitucional que velaría por el respeto de las atribuciones de cada poder y cada nivel de gobierno. Siendo todas estas transformaciones, las que prepararían el terreno de la transición democrática a nivel federal, convirtiendo el segundo periodo de Gobierno de Zedillo en una lucha política a contrarreloj por conseguir la Presidencia de la República.

Ahora bien, puesta en marcha la primera Legislatura con mayoría opositora, lo primero que se decidió en ella fue la modificación de las reglas del federalismo fiscal en el país, pues ante la experiencia de anteriores Gobiernos y la sospecha del posible uso político de los recursos transferidos por la Federación hacia los Estados y municipios mediante el ramo 26 del presupuesto de egresos de la Federación, dicha Legislatura decidió modificar la ley de coordinación fiscal para crear fondos y aportaciones, regulados con fórmulas más específicas para asignar el dinero transferido. Esto dio paso a un nuevo sistema de aportaciones federales que se convirtió en una fuente de ingresos tan importante para los Gobiernos locales, como la derivada de las participaciones fiscales, sirviendo además para regular las transferencias de recursos asociados a los procesos de descentralización de los servicios de educación y salud, y más tarde, para hacer llegar a los Estados y municipios dinero adicional para reforzar la seguridad pública. Pero la apertura de aportaciones federales no condicionadas, destinadas en incrementar la capacidad de gasto a nivel estatal y municipal, los cuales se encontraban en las aportaciones para la infraestructura social y para el fortalecimiento de los Estados, municipios y del Distrito Federal, se convertirían en la siguiente década en la clave de las negociaciones políticas entre las distintas instancias de Gobierno. Es así, como la renovación del federalismo había transitado por la recomposición de las reglas electorales y la distribución plural de los cargos entre los tres principales partidos políticos, pasando desde 1998 hacia la disputa por las atribuciones formales y el uso de los recursos públicos.

Pero antes de que concluyera el mandato de Zedillo, todavía ocurrieron otros dos cambios trascendentales para la mecánica del federalismo mexicano, ya que al reformarse el artículo 115° constitucional en 1999, se otorgó a los ayuntamientos el carácter de Gobierno de pleno derecho, concediéndoles facultades exclusivas que ningún otro poder o nivel de gobierno podría ejercer en su nombre. Cabe destacar que dentro de la mencionada reforma, se creó una órbita jurídica municipal exclusiva, que al sumarla con el sistema de controversias constitucionales establecida desde 1994, transformó a los municipios en actores directos del federalismo. Además, al estar estipuladas estas atribuciones a nivel constitucional, los Congresos estatales se veían obligados a disminuirlas o enajenarlas, por lo que el federalismo mexicano dejó de ser un entramado institucional compuesto por tres niveles de gobierno y dos órbitas jurídicas, para evolucionar en un federalismo de tres vías.

La reforma municipal fue el resultado de las exigencias planteadas por los ayuntamientos para contener una mayor autonomía sobre sus funciones, siendo inexplicable sin el surgimiento del pluralismo y la recomposición del mapa político, además de las ambiciones que los partidos de oposición tenían para conseguir la tan ansiada sucesión presidencial en el año 2000. Por otra parte, dicha reforma también puede ser entendida como el intento por contener el poder que estaban acumulando los Ejecutivos estatales y su consecuente dominio sobre las decisiones municipales, por lo que al establecerse constitucionalmente, se les pudo limitar en beneficio de las autonomías municipales.

El segundo cambio trascendental, el cual analizaremos a profundidad en el siguiente capítulo, provino desde los nuevos Ejecutivos estatales del PRD, los cuales optaron por impulsar una organización política en conjunto, con el fin de crear un contrapeso frente a las facultades metaconstitucionales que pudiera ejercer el presidente de la República hacia ellos, pues como lo señalamos, también Zedillo utilizó dichas facultades al incluir dos gobernadores y forzar a renunciar o pedir licencia a cinco, cuestión que además le trajo una gran división interna en el partido. El nacimiento de este bloque, denominado Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), tuvo como propósito explícito el avivar el federalismo y buscar un nuevo esquema de coordinación con el Gobierno federal. Y aunque al principio contó con la supervisión y participación de algunos gobernadores del PAN, sin que éstos se integraran, después de conocerse los resultados de las elecciones federales del año 2000, ese grupo de gobernadores cedió su sitio a los representantes del PRI, por el hecho de convertirse en el partido al mando de la Federación y los segundos en oposición por primera vez en su historia (Merino, 2010: 516-521).

Llegadas las elecciones federales, el Partido Acción Nacional junto al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), postularon al anticipado candidato, Vicente Fox Quesada, bajo la coalición denominada alianza por el cambio. Decimos que fue candidato anticipado, pues desde 1997, siendo entonces gobernador de Guanajuato, rompió con las formas tradicionales del sistema político al anunciar sus pretensiones presidenciales con una exagerada anticipación, con el fin de buscar y conseguir finalmente la candidatura presidencial (Pampillo, 2008: 124). Por su parte, el PRI sería representado por el candidato Francisco Labastida Ochoa, siendo designado por los procedimientos democráticos de selección interna del partido, dejando atrás los tradicionales nombramientos presidenciales, es decir, el famoso *dedazo*. Es así como el

PRI daba un paso importante al ejercer mecanismos democráticos, pues Labastida pudo competir por la candidatura contra Roberto Madrazo, Manuel Barlett y Humberto Roque, teniendo el primero una victoria avasallante sobre los siguientes, al conquistar 272 de los 300 distritos electorales, mientras que los demás conseguían 19, 6 y 0 distritos respectivamente. Roberto Madrazo, exgobernador de Tabasco, quiso encabezar una corriente crítica dentro del partido al promover la democratización del mismo, que dejó una pequeña fractura interna que se sumaba a los problemas arrastrados por el partido oficial, siendo una más de las causantes a las que se adjudica su derrota electoral (Aznar, 1999). Mientras que por el PRD, fue representado nuevamente por Cuauhtémoc Cárdenas, quien dejó el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal para contender internamente en el mencionado partido contra Porfirio Muñoz Ledo, el cual al ser derrotado por Cárdenas, fue postulado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). También debemos mencionar que durante las mismas, participaron Gilberto Rincón Gallardo y Manuel Camacho Solís, siendo representantes del Partido Democracia Social (PDS) y Partido Centro Democrático (PCD) respectivamente, pero ambos candidatos, más el del PARM, fueron finalmente espectadores de la contienda. Realizadas las elecciones, los resultados arrojaron que con casi 16 millones de votos, simbolizados con el 42% del total de sufragios, Vicente Fox Quesada conseguía el primer triunfo del PAN y de la oposición en las elecciones presidenciales, siendo sus más próximos perseguidores el PRI y PRD, los cuales lograrían el 37% y 16% cada uno. Pero para dar mayor solidez al resultado, y también no generar mayor incertidumbre sobre el actuar del partido hegemónico, el aún presidente de la República, Ernesto Zedillo, tomó la decisión de anunciar el triunfo del candidato del PAN la misma noche que se daban a conocer los resultados preliminares, comunicando que las tendencias favorecían al mencionado partido. Siendo así como tras setenta y un años ininterrumpidos de permanencia en el poder, el PRI cedía la estafeta de la primera magistratura del país, generándose un giro radical para el mapa político nacional. Por otro lado, los resultados electorales de la Cámara de Diputados y del Senado, arrojaron resultados interesantes para nuestro estudio, ya que la pluralidad se asentaba con mayor firmeza en el Legislativo federal. Además, surgía una diversidad partidista, que por desgracia, fomentaba una inestabilidad legislativa que acentuaba las diferencias ideológicas de los mismos, pero que nutría la renovación de las relaciones intergubernamentales y la implementación de mayor descentralización en diferentes materias. En lo referente a la Cámara de Diputados, el PAN lograba 207 curules, PRI

211, PRD 50, PVEM 17, PT 7, PSN 3, Convergencia 3 y PAS 2, presentándose una gran diversidad partidista que obligaba a establecer acuerdos para lograr reformas y leyes necesarias en el país; mientras que el Senado quedaba integrado por 59 representantes del PRI, 45 del PAN, 17 del PRD, 5 del PVEM, 1 del PT y 1 de Convergencia, introduciéndose por primera vez una diversidad de partidos, la cual no solo ayudó a renovar la institución representante de las Entidades federativas, sino que además fomentó la democracia al funcionar como contrapeso de los otros poderes (González, 2000: 39).

Finalmente, podemos resumir que el presidente Zedillo aprendió de las lecciones pasadas, al decidir contrarrestar las crisis política y económica con la apertura de los canales institucionales, no solo para el PAN, sino también para el PRD o cualquier otro partido político. La reforma electoral que dio autonomía y nuevas facultades al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, impulsó no solamente la competitividad electoral, sino también fomentó la legitimidad del régimen al dejar y validar victorias importantes de la oposición. Mientras que el PAN conseguía afianzarse en más Entidades federales, el PRD se abría espacio en la ciudad capital del Gobierno, siendo abanderado por la figura emblemática del excandidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, provocando así la reducción de movimientos extremistas. Todo esto preparó políticamente el terreno para una sucesión presidencial ordenada y civilizada, que se tradujo en la primera transición política del poder federal en favor del candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, el cual llegaba con la mayor legitimidad democrática y electoral registrada en la historia de México. El largo proceso de liberalización política, fructificaba mediante una exitosa transición a nivel federal que transformaba no solo al régimen, sino también al mapa político del país, al poder Legislativo y Judicial federal, y a la creación y fortalecimiento de diferentes instituciones gubernamentales, tal y como lo planteamos en el anterior párrafo, lo cual implicaba un nuevo desarrollo del sistema federal mexicano, fomentado por la presencia de la democracia, y que a su vez alentaba la descentralización de funciones y la renovación de las relaciones intergubernamentales en el país, las cuales veremos más a detalle en el siguiente capítulo, no sin antes analizar el fortalecimiento del pluralismo en el país que trajo la presencia del PRD y el fraccionamiento del partido oficial que se produjo por la actitud del Ejecutivo federal con la oposición.

III. 4. 1. Distrito Federal: El acceso de la izquierda que genera pluralidad en el mapa político mexicano

La incursión del PRD en el mapa político mexicano, fue trascendental para reactivar el sistema federal, pues la diversidad partidista se presentaba por primera vez en el país gracias al cambio de régimen producido en el Distrito Federal que permitió que los ciudadanos de la capital de México pudieran elegir de manera directa en 1997 al jefe de Gobierno y en el año 2000 a los jefes delegacionales de la ciudad. Desde 1928, los regentes o jefes departamentales del Distrito Federal fueron nombrados directamente por el presidente de la República de la época, junto con los funcionarios pertenecientes a su equipo de Gobierno. Hasta 1988, la única representación formal que tenían los ciudadanos de la ciudad se encontraba en el Poder Legislativo federal, pues se le concedió mediante reforma el tener representantes en la misma, que para entonces los elegidos representantes para el Congreso de la Unión pertenecían en su mayoría al partido oficial, aunque la presencia de miembros de la oposición tendería a aumentar. El voto creciente a favor de los partidos de oposición fue uno de los rasgos fundamentales del comportamiento electoral de los ciudadanos del Distrito Federal, teniendo su primea expresión en las elecciones de 1988, pues la ciudad fue parte del apoyo cardenista durante las mismas. Las reformas de 1996 fueron significativas para el proceso de liberalización política y para la implementación de los principios democráticos dentro del régimen, pero tuvo mayor implicación en términos políticos, al otorgar a la ciudadanía del Distrito Federal el derecho a elegir su Gobierno, recayendo en el jefe de Gobierno el cargo del Poder Ejecutivo y administración pública, elegido mediante votación universal, libre, directa y secreta. Acentuando que a pesar de ser un gran paso hacia la democracia, la ciudad aún se mantuvo subordinada al Gobierno federal, debido a las restricciones impuestas al jefe de Gobierno y a las facultades legislativas.

Por otra parte, la reforma del Distrito Federal señaló que los candidatos al cargo de jefe de Gobierno deberían reunir ciertas características imprescindibles, destacando entre éstas, que no hubieran desempeñado anteriormente ese mismo cargo. Tal señalamiento iba dirigido a la posible candidatura de Manuel Camacho Solís, en la que uniría a toda la oposición en contra del PRI, por lo que quedó descartado el candidato y la coalición de todos los partidos de oposición. Finalmente el PRI lanzaría como candidato a Alfredo del Mazo, mientras que el PAN lo representaría Carlos Castillo Peraza, y al

PRD su máxima figura y fundador, Cuauhtémoc Cárdenas, participando también los demás partidos faltantes con su propio candidato⁶.

Los resultados electorales en el Distrito Federal fueron producto de dos grandes conjuntos de factores, pues por un lado el comportamiento del partido y sus dirigentes marcó el proceso electoral desde mucho antes de que iniciara el mismo, y por el otro, los componentes específicos de sus campañas también tuvo implicaciones finales. Los resultados arrojaron la victoria del PRD con 48.09%, siendo seguido por el PRI y PAN con 25.60% y 15.58% respectivamente, destacando solo el PVEM de entre los otros partidos políticos que se llevó el 6.88% de los sufragios. Además, el PRD ganó 38 de los 40 puestos de mayoría relativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 29 de las 30 diputaciones federales en disputa, quedando el PAN victorioso en los espacios restantes de ambos casos. Es así como pocos analistas hubieran predicho en 1994 que el PRD habría arrollado en las elecciones del Distrito Federal, tal y como lo hizo en 1997, dejando un panorama favorable para la incursión del partido en el mapa político nacional, logrando una base social a favor del mismo y contagiando a otras Entidades federales para que se produjera el mismo efecto (Valdés, 1998: 57-78).

Para el año 2000, se había establecido que además de elegir a los jefes de las delegaciones del Distrito Federal, también se volvería a elegir al jefe de Gobierno de la ciudad, pero esta vez para un periodo de seis años, concurriendo así con las elecciones federales. Y a diferencia de lo sucedido en 1997, la contienda electoral del 2000 fue altamente insatisfactorio para el PRD, tanto a nivel nacional como local en el Distrito Federal, ya que el triunfo de Fox detuvo el ascenso del PRD, manteniéndolo en el tercer lugar en el país, convirtiendo al PAN en su competidor más próximo. El resultado para elegir jefe de Gobierno de la ciudad, dio como vencedor al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, con un 39.2% de los sufragios, siendo Santiago Creel del PAN su más próximo perseguidor con 33.9%, el cual contendía en alianza con el PVEM, dejando relegado en tercer lugar a Jesús Silva Herzog Flores del PRI con 23.1% de los votos totales. El avance observado por el PAN, provino de la onda expansiva que beneficiaba la victoria de Fox a nivel federal, pues perdió por un margen relativamente pequeño a consideración de la elección de 1997. Por su parte, el PRD obtenía la victoria a pesar de su descenso en las votaciones y de que esta vez, competía en alianza con las

⁶ También se presentó Jorge González Torres por el Partido Verde Ecologista de México, Manuel Fernández Flores por el Partido Popular Socialista, Pedro Ferriz Santacruz por el Partido Cardenista, Ignacio Valadez Montoya por el Partido Demócrata Mexicano y Francisco González Gómez por el Partido del Trabajo.

demás fuerzas de izquierda, es decir, con el PT, CDPPN, PCD, PSN y PAS, teniendo una caída del 47% de votos en solitario a 39.2% en alianza. El mismo efecto se presentó en los distritos electorales en donde se elegían los diputados federales, pues pasó de arrollar en las elecciones con victorias en 38 de 40 distritos electorales a solo conseguir 19 de ellos, siendo superado por las victorias del PAN y PVEM con 21 de los mismos, habiendo sido derrotado nuevamente el PRI en la capital, teniendo que conformarse con los diputados de representación proporcional. En cuanto a la elección de jefes delegacionales, antes denominado delegado político, y que equivaldría en los Estados a los presidentes municipales, los resultados tampoco fueron alentadores a pesar de que no pudiéramos hacer un análisis comparativo por ser la primera vez que se realizan. Y después de una serie de impugnaciones, el PRD lograría 10 de las 16 delegaciones, dejando las restantes a la coalición del PAN y PVEM, mostrándose nuevamente la decadencia del PRI al no conseguir ninguna de ellas.

Ahora bien, tras un recuento general de lo anteriormente mencionado, podemos señalar que el PRD resultó ser el que más perdió en las elecciones del Distrito Federal en el 2000, pues a pesar de mantener la jefatura de Gobierno de la ciudad, su presencia en la misma se redujo considerablemente debido al estancamiento de su candidato a la Presidencia de la República, del repunte del candidato presidencial del PAN y de la falta de convencimiento social para ver al partido como una alternativa de gobierno real, lo cual puso en riesgo la continuidad en la jefatura de Gobierno y la posterior gobernabilidad en la misma. Es así como el partido se veía en la necesidad de reorganizarse, buscando un nuevo acercamiento entre las bases intelectuales, sociales y electorales de la izquierda, además de renovar su programa de gobierno, enfocado en generar resultados inmediatos y de largo plazo, mediante propuestas concretas. La refundación encontró en la figura del nuevo jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, el líder necesario para encabezar un nuevo repunte electoral a nivel nacional, por lo que después del año 2000, el PRD no dejaría pasar la oportunidad de hacerse presente en otras Entidades federales, y asimismo fortalecerse para conquistar la Presidencia de la República. Sin saberlo, la izquierda mexicana iniciaría una nueva etapa política, gracias al repunte gradual que generaría López Obrador, pero sobre todo al debilitamiento del PRI a nivel nacional, que iniciaría con la rebelión de corrientes internas y gobernadores en contra del entonces jefe de Estado y líder del partido, Ernesto Zedillo, el cual estudiaremos en el siguiente apartado, tocando

fondo en la siguiente elección presidencial al ser relegado a la tercera fuerza por los sufragios logrados.

III. 4. 2. El desafío de los gobernadores frente al tradicional presidencialismo

Al iniciar el proceso de reforma de 1996, Zedillo fue consciente de que con ello no solo fortalecía la democracia en el país, sino que también generaba un enorme rechazo entre los que aún ostentaban y se aferraban al poder, es decir, sus propios compañeros de partido, lo que provocó que el presidente de la República se viera debilitado en el liderazgo y control de su mismo partido. El largo proceso de liberalización política corrió en paralelo al retroceso electoral del PRI, teniendo un gran punto de quiebre en los sufragios celebrados el 6 de julio de 1997, gracias principalmente a la reforma celebrada en el 96. Después de dicho proceso, los triunfos de la oposición a nivel estatal y en la capital del país, sumados a los de la Cámara de Diputados y el Senado, orillaron al Ejecutivo federal a asumir que la reforma propiciaba el equilibrio de los poderes, pero al mismo tiempo conllevaba a una mayor legitimidad gubernamental.

Debido a esto y a otras cuestiones, la relación de Zedillo con su propio partido durante toda su administración, puede ser considerada accidentada y contradictoria, pues al principio aseguró que mantendría una sana distancia, respetando las decisiones que adoptara la dirigencia nacional y la militancia. Pero poco después, esa distancia se tradujo en la creación de una tendencia a delegar facultades y control regional a favor de cada gobernador, teniendo un claro ejemplo de ello en los procesos electorales locales, donde quedaron a disposición de los propósitos de los mandatarios estatales, que en la mayoría de las ocasiones procedían a imponer candidaturas alejadas a los deseos del presidente de la República. Es así como el papel de los gobernadores se veía favorecido con la creciente separación del Ejecutivo federal como líder del partido, pues el tradicional liderazgo del presidente sobre la élite política y el PRI, que le permitió durante varios años imponer un comportamiento congruente con sus programas de gobierno, resultó gravemente afectado en la última década de hegemonía del PRI.

Ahora bien, el fortalecimiento de los gobernadores en las decisiones del PRI se desarrolló al mismo tiempo que surgían propuestas de reformarlo, pues desde 1990, con los primeros intentos de Luis Donaldo Colosio direccionados en acabar con el dominio de las corporaciones, hasta cuando se fijaron las condiciones ineludibles para ser candidato y dirigente del partido en 1996, fomentó el aumento de la presencia de los mandatarios estatales en la dirección del partido. Paulatinamente, con las reformas de

cada periodo los gobernadores pudieron apoderarse del consejo político nacional del PRI y conseguir que la misma fuera facultada con mayor poder de decisión, como la de nombrar al presidente y secretario general del Comité Ejecutivo Nacional o al candidato a la Presidencia de la República, lo que significó el poder arrebatarse al Ejecutivo federal la facultad tradicional de elegir a su sucesor. Las limitaciones impuestas por el PRI y la creciente influencia de los gobernadores favorecieron la participación de líderes regionales más activos y comprometidos con el partido, o hasta los más críticos con el presidente de la República y sus acciones, como Manuel Barlett y Roberto Madrazo, gobernadores de Puebla y Tabasco respectivamente.

La actitud de los gobernadores provenientes del PRI se nutrió e integró con frontales desafíos a las decisiones presidenciales de diferente manera, pues podemos encontrar casos más llamativos como los anteriormente mencionados, donde se apegaron a la autonomía de sus Estados para tomar decisiones importantes, así como los sucedidos en Morelos y Guerrero, donde trataron de defender simples intereses personales o de grupo, ante la debilidad presidencial. Pero en todos los casos mencionados, los gobernadores resistieron la confrontación de la Federación apegándose a la Carta Magna y a las leyes federales y estatales, lo que orilló a Zedillo a destituciones por cuestiones meramente políticas. Cabe señalar que la clave para esta actitud retadora y rebelde de los Ejecutivos locales, se debió a las múltiples arbitrariedades cometidas en la administración de Salinas, pues como lo habíamos señalado anteriormente, éste había sido el presidente de la República con más injerencias en las decisiones internas de cada Entidad federal. La excesiva manera de disponer de las gubernaturas, para mantener la estabilidad regional, ya sea separándolos del cargo o incluyéndolos dentro del gabinete presidencial, no solo rompía con la visión institucional de sus funciones, sino que también significaba una afrenta a las estructuras estatales del PRI, las cuales se sentían traicionadas después de haber ganado su correspondiente elección local.

Y al igual que su antecesor, Zedillo trató de expulsar a un gobernador bajo los mismos procedimientos, sin darse cuenta de la fuerza que éste había logrado en su región. La elección de Tabasco, celebrada el mismo año en el que fue elegido también Zedillo, había ocasionado un fuerte conflicto con el PRD, el cual impugnaba la victoria del PRI, provocando inestabilidad en la Entidad. Apresurado en apaciguar el conflicto, Zedillo decidió negociar con el mencionado partido para que aceptaran pactar las nuevas reformas electorales que formaban parte del programa del presidente, ofreciéndole a cambio la renuncia del gobernador electo de Tabasco. Pero a pesar de las circunstancias

favorables para el Gobierno federal, Zedillo no pudo cumplir su promesa ya que el entonces gobernador tabasqueño, Roberto Madrazo, logró movilizar un impresionante apoyo social que impidió su renuncia y los deseos del Ejecutivo federal. Mientras que el Gobierno federal anunciaba en la capital la salida irreversible del mencionado gobernador, en Tabasco se producían manifestaciones públicas que demandaban el respeto a la soberanía del Estado, exigiéndole al presidente de la República que no invalidara un proceso electoral calificado por las instancias legales correspondientes. Madrazo basó su defensa en la falta de razones objetivas para su destitución, por lo que su salida fue expuesta como una arbitrariedad presidencial que recordaba al periodo del Gobierno federal anterior, ocasionando así por primera vez en la historia del país, que un gobernador lograba imponerse sobre la voluntad del presidente de la República, cuestión a resaltar por pertenecer ambos al mismo partido (Eisenstadt, 1999: 269-293).

Y al igual que el anterior gobernador, aunque de una manera diferente, el representante del Ejecutivo estatal, Manuel Barlett, resistió negociaciones entre el PAN y la Secretaría de Gobernación federal respecto a reconocerle triunfos electorales al mencionado partido, provocando el debilitamiento regional del gobernador por la entrega de espacios públicos a la oposición. Lo que incitó a que el gobernador se revelara utilizando una ley estatal que le permitía el manejo para distribuir fondos federales asignados a la pobreza conforme a sus criterios, los cuales eran muy distintos a los establecidos por la Federación. La nueva ley no solo era contraria a las decisiones estipuladas por el Gobierno federal, sino que también sirvió como herramienta para el gobernador, ya que gracias a la misma pudo recuperar votos perdidos por el PRI, en detrimento del PAN. Dicha ley, conocida entonces por el nombre del gobernador que la creó, es decir, ley Barlett, estableció que el principal indicador para asignar los recursos federales otorgados a los Estados no sería por el número de habitantes como lo establecía la Federación, sino que estaría regido por el grado de pobreza existente en cada municipio, pudiendo ser impulsada debido a un antecedente, que por paradójico que sea, provino de las experiencias de los Gobiernos del PAN. Y conforme a las nuevas reglas marcadas, el principal efecto generado fue que la innovadora distribución de recursos afectó a los municipios administrados por el PAN, pues al ser ciudades con sectores medios y densos de población, en contrapartida con los ayuntamientos manejados por el PRI que eran mayoritariamente rurales y con grandes carencias, se veían afectados con la reducción de recursos económicos en beneficio de las poblaciones con mayor pobreza,

lo que se traduciría después en un incremento de votos a favor del PRI por el apoyo a estas zonas más necesitadas (Vanderbush, 1999).

En ambos casos mencionados, lo que podemos subrayar es que los gobernadores se opusieron frontalmente a las injerencias del Gobierno federal, logrando vencer los deseos del presidente de la República sin incurrir en violaciones que hubieran facilitado su destitución, es decir, siempre manejándose en esa delgada línea de la rebeldía apegada a derecho, apoyándose en sus diputados, alcaldes y estructuras partidarias para objetar los deseos presidenciales. Y aunque también existieron algunos otros casos de resistencia local, en la que se apoyaron con las lagunas políticas que la ley permitía, estaban lejos de expresar alguna opción administrativa o política, pues generalmente solo se defendían intereses personales o grupales ante las mismas fuerzas partidistas del PRI. Siendo uno de estos, el asunto de Guerrero en 1995, en la que una manifestación de campesinos que se dirigía a la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, capital del Estado, era detenida por elementos de la policía estatal, que sin tener justificación alguna, abrió fuego contra los mismos, dejando un saldo de 17 muertos. Desde el comienzo de los hechos, el entonces gobernador Rubén Figueroa se dispuso a realizar las averiguaciones necesarias para encontrar y castigar a los responsables de los hechos, deslindándose de toda responsabilidad por lo sucedido, mientras que por otro lado, el presidente Zedillo se negaba reiteradamente a intervenir, apelando a las instancias jurídicas para que en su caso fincara las posibles responsabilidades penales a los responsables. Pero a pesar de las acusaciones y declaraciones que culpaban indirectamente la participación del gobernador, el mismo resistió la presión ejercida sobre él y no presentó su renuncia en el corto plazo de los hechos, apoyándose principalmente en el rigorismo legal con que se autolimitó la autoridad presidencial, haciendo posible que Figueroa durara diez meses en el cargo.

Tres años después de los hechos en Guerrero, otro desafío al presidente surgió en el Estado de Morelos dirigido por el entonces gobernador, Jorge Carrillo Olea, el cual vio ensombrecido a su Gobierno debido a que se sorprendió a un comandante del grupo antisequestros de la policía judicial del Estado, justo cuando intentaba deshacerse del cuerpo de un secuestrado, lo que provocó el inicio de una investigación en la que resultaron involucrados miembros del mencionado grupo policíaco en muchos delitos de esta índole, siendo también señalados el director de la policía judicial y el mismo procurador de justicia del Estado. Pero al igual que sucedió con Figueroa, Carrillo Olea no se le probó ninguna participación directa, muy a pesar de que abundaron las

sospechas de encubrimiento o negligencia, encauzándose finalmente la misma historia que el gobernador guerrerense, pues resistió las presiones y las críticas apoyándose en las lagunas legales existentes y en la posición de no intervención del presidente de la República, logrando mantenerse en el cargo varios meses. Siendo así como los gobernadores lograban resistir las presiones externas y presidenciales, enfrentando las demandas de los partidos y organizaciones civiles, que en circunstancias pasadas habrían sido resueltas contundentemente por el jefe de Estado y líder del partido, es decir, el presidente de la República en turno (Hernández, 2006: 112-114).

Y a diferencia de los primeros gobernadores mencionados, los cuales no solo se mantuvieron en el cargo, sino que se erigieron como una opción sólida de liderazgo dentro del PRI, los ejecutivos estatales de Guerrero y Morelos finalmente abandonaron sus cargos a pesar de la resistencia y la protección formal que la ley les otorgaba. Los cuatros casos significaron la lucha frontal de los ejecutivos estatales por conservar su autonomía frente a los deseos presidenciales, lo que se tradujo en una reducción de 7 gobernadores removidos durante la administración de Zedillo, pero además significó el antecedente para que otros continuaran en la misma línea durante la siguiente administración federal, siendo Yucatán el primero que enfrentó al nuevo presidente de la República, Vicente Fox, al desatarse un conflicto electoral que desencadenó una feroz disputa entre el Poder Legislativo local y el Tribunal Federal Electoral, respecto de las atribuciones que cada uno tenía en la materia, previo a la celebración de los comicios. Pero fuera de lo que representa esta nueva resistencia entre un Estado y la Federación, lo que debemos resaltar es que por primera vez se presenta el conflicto entre Gobiernos con diferente partido político en el poder, y asimismo el surgimiento de un reto para el primer Gobierno de alternancia a nivel federal, pues como lo veremos en el siguiente capítulo, la creación del nuevo mapa político nacional fomentaría la renovación de las relaciones intergubernamentales en el país, buscando siempre el respeto a los principios federales, pero sobre todo a la reactivación del sistema federal mexicano.

Conclusiones

El sistema federal mexicano tuvo una enorme transformación, gracias a los beneficios que trajo consigo el proceso de liberalización política en 1977, pues desde entonces, la democracia se fue introduciendo dentro del régimen, logrando la oposición espacios dentro de la administración pública a nivel local. Las reformas políticas implementadas desde el mencionado año, fomentaron la diversidad partidista y la participación de

expresiones sociales que no se sentían consideradas dentro del sistema político mexicano, favoreciendo el apaciguamiento de manifestaciones violentas que iban surgiendo. Podemos adjudicar como causantes de la liberalización política en México, a la crisis económica vivida en la época, a los movimientos sociales provenientes principalmente del área estudiantil, a la falta de democracia y participación en los procesos de elección del país, y a la enorme necesidad del partido hegemónico por tratar de legitimarse, sin embargo la presente investigación no se enfocará en discutir sobre cuáles fueron los motivos que la produjo, sino destacar los efectos que tuvo dentro del sistema federal mexicano, por lo que más allá de las causas mencionadas, la paulatina introducción de la democracia, la diversidad partidista en todas las instituciones gubernamentales y la legitimidad del partido hegemónico para seguir ostentando el poder, serán en resumidas cuentas, nuestros principales efectos destacables que tuvo la liberalización política en el país, sin que esto signifique que no pudieran existir otras con el mismo nivel de importancia.

Ahora bien, desde 1977 a 1984 se denominará al proceso de liberalización política como funcional, ya que el partido hegemónico abriría de manera paulatina el Gobierno a la oposición y las expresiones sociales contrarias al mismo, logrando poco a poco la introducción de diferentes ideologías en el sistema político mexicano, sin que éstas pudieran ser consideradas como un grave riesgo para la gobernabilidad y estabilidad del partido hegemónico. Los límites y el control que ejercía el PRI sobre el proceso de liberalización, también fomentó el incremento electoral y la existencia de una oposición formal, encausada a participar en los procesos de elección existentes, lo cual revitalizó la legitimidad de las instituciones y del propio régimen, consiguiendo con ello mantener una estabilidad razonable en el país. Pero dicho proceso no tuvo una rápida y profunda implementación dentro del sistema político, pues después de cada proceso electoral, el partido hegemónico tenía que ir flexibilizando el régimen paulatinamente, tratando siempre de mantener el control sobre el proceso con el que legitimarse, para seguir perpetuándose en el poder a lo largo de cada sexenio presidencial. Siendo hasta las elecciones de 1985, cuando el proceso se tornó disfuncional para los fines del Gobierno, pues fueron tres años de una insólita activación social y partidista que provocó una de las más graves crisis políticas que se haya tenido en la historia moderna de México.

Durante 1985 a 1988, el régimen vivió una fase de desequilibrio, provocando una pérdida grave de efectividad, pues además del ambiente de recesión económica que vivía el Estado, fueron surgiendo nuevas manifestaciones de descontento de algunos

sectores medios y populares que hizo resucitar viejos conflictos en el interior de la coalición sostenedora del régimen. Para evitar una creciente y peligrosa oleada de inconformidad, el partido hegemónico fue empezado a reconocer por primera vez algunos triunfos electorales de la oposición a nivel municipal durante 1983, pero dos años después el PRI arrasaría en las elecciones federales, ganando casi todos los espacios públicos que se disputaban.

La manipulación de las elecciones federales y locales entre 1985 y 1986 evidenció el endurecimiento del régimen hacia la oposición, además de alentar en el interior del partido hegemónico a partidarios reformistas que idealizaban la democratización del partido con el fin de fortalecerse en sus puntos débiles ante las elecciones federales de 1988. Sin embargo, la fragmentación y los problemas no solo se presentaron en el interior de la coalición dominante o dentro de la propia burocracia política, ya que también existió una división entre el Estado y la sociedad, teniendo como ejemplo de esto al incremento de movilizaciones sociales en los más diversos frentes del país, que incluso se incrementaron después de las elecciones federales de 1988.

Los datos oficiales dieron como vencedor al representante del PRI, Carlos Salinas de Gortari, pero por primera vez el PRI perdería el control absoluto de la Cámara de Diputados, pues el FDN ganaría 86 de los 300 distritos en disputa, siendo un extraordinario número para un candidato de la oposición. Hasta el momento, la disfuncionalidad del proceso de liberalización política dejaba como resultado una gran incertidumbre, pues por primera vez el Ejecutivo federal perdía el control legislativo, además de que la figura presidencial se presentaba con una disminución de aceptación considerable, debido a la falta de credibilidad que percibía la sociedad sobre las elecciones realizadas en México. A partir de los resultados arrojados, el mencionado proceso tendría que aguardar y a veces retroceder en los avances democráticos, pues el Gobierno de Salinas intentaría recuperar el terreno perdido frente a la oposición.

Salinas no tardó en trabajar en la recuperación del partido y del país, por lo que durante la primera mitad de su Gobierno inició una renovación de gobernadores que representaban inestabilidad en sus Entidades o que significaban la traición a su candidatura y al partido, logrando remover a casi una veintena de Ejecutivos estatales, con el fin de alinear las filas de los agremiados al partido y encausar en una sola dirección el proyecto económico de su gobierno. Pero a pesar de que las políticas implementadas por Salinas frenaron el avance democrático del país, podemos destacar a nivel local una situación insólita en más de medio siglo de Gobierno del partido

hegemónico, pues por primera vez se permitió y generó una transición política en una Entidad federativa, la cual fue pionera de las siguientes transformaciones que sufriría el sistema federal mexicano. La transición en Baja California sirvió al PRI no solo como objeto de negociación para obtener el respaldo del PAN en la Cámara de Diputados y así realizar las reformas necesarias de las políticas implementadas por el mismo, sino que también para mostrarse como un Gobierno democrático y abierto a implementar nuevas relaciones entre los diferentes actores políticos, dándole una nueva cara a la administración de Salinas con el que se legitimaba en el camino.

En cuanto a la segunda mitad del sexenio del mismo, podemos afirmar que las políticas sociales implementadas, las remociones de gobernadores, el debilitamiento de la oposición, el miedo ante un nuevo periodo de inestabilidad ocasionado por la violencia y la burbuja económica generada en el país, hicieron que el partido hegemónico retomara fuerza y control sobre el Poder Legislativo federal, muy a pesar de haberse generado transiciones en diferentes Estados como fueron Baja California, Guanajuato y Chihuahua, y por consiguiente fortalecerse la oposición por las victorias conseguidas. Los resultados logrados en las elecciones federales de 1994 mostraron la regresión de los avances democráticos conquistados, pues la hegemonía del PRI pudo mantenerse gracias a la condición de partido de Estado, hecho que vuelve inequitativa y antidemocrática al proceso electoral desde su origen.

Las buenas sensaciones del PRI conseguidas, después de ganar la Presidencia de la República y haber obtenido buenos números para controlar el Legislativo federal, no evitó que la administración de Zedillo iniciara con una nueva crisis económica de gran magnitud, que al final se convertiría en una crisis política nacional. El Ejecutivo federal llamó a los tres principales partidos para firmar un acuerdo político nacional con el fin de fortalecer la democracia en el país, el cual se basaba en una ambiciosa reforma del Estado que ayudará a instaurar en México un sistema político plenamente democrático. Conforme a esta nueva legislación, las elecciones federales intermedias de 1997 marcaron un nuevo periodo en el desarrollo político nacional, pues los comicios significaron la consolidación de un marco normativo más equitativo y de una renovada institución imparcial, capaz de garantizar el voto ciudadano. Los resultados de los mencionados comicios fueron significativos para el proceso de apertura política, ya que el PRI sufrió una reducción de poder al perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría cualificada en el Senado, fortaleciéndose consecuentemente la oposición. Además, desde 1995 el PAN se fortalecía con las victorias conseguidas en

las elecciones para la gubernatura de Jalisco y Guanajuato, y posteriormente sumaría las de Nuevo León y Querétaro; mientras que por otro lado, el PRD se hacía presente en el mapa político federal al conquistar la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el cual habría sufrido un cambio en su régimen de Gobierno, para posteriormente obtener importantes victorias en Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur, además de trascendentales conquistas municipales como en San Luis Potosí, Yucatán, Morelos y Chiapas. Siendo así como la oposición se hacía presente, no solo dentro del Poder Legislativo federal, sino que también dentro de la geografía política nacional que cada día avanzaba más a una pluralidad sin precedentes.

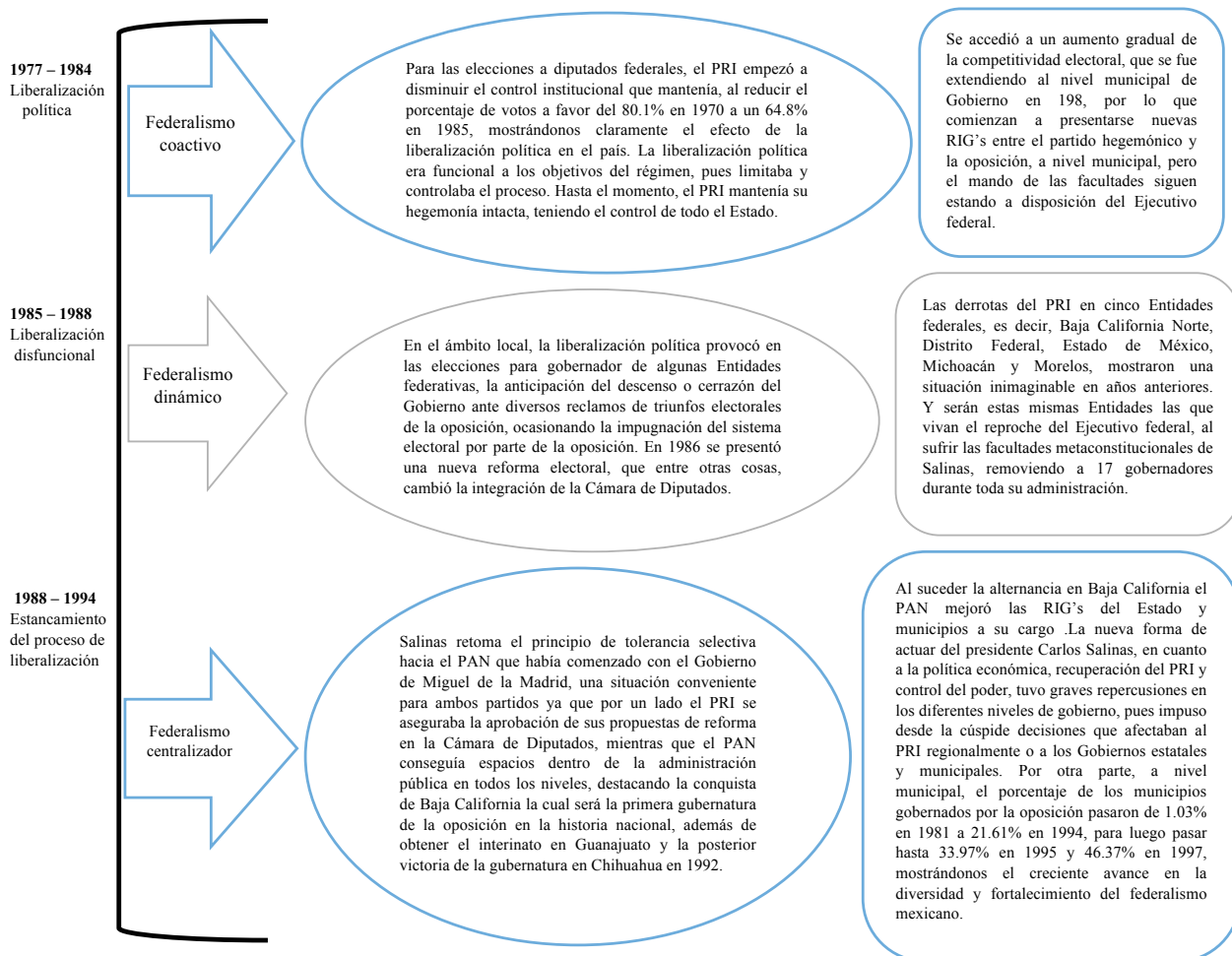
Pero esta apertura democrática por parte del régimen no fue bien recibida en el seno del PRI, pues a pesar de otorgar legitimidad al mismo y construir alianzas políticas para sacar adelante las reformas estructurales que necesitaba el país, sirvió para que algunas corrientes internas acusaran a Zedillo de traidor al no respaldar victorias regionales del partido que no estaban claras. La pérdida de liderazgo y poder en algunas Entidades cobró factura, pues Ejecutivos estatales como en Puebla o Tabasco, perderían el respeto al desobedecer órdenes directas del presidente de la República. Los problemas y la falta de liderazgo en el partido hegemónico darían cabida a la derrota electoral que se avecinaba, pues mostraría una fractura interna que poco ayudaría a mantener el poder en la Presidencia de la República. Al verse obligado el PRI a negociar con los partidos de oposición para conseguir los votos mínimos necesarios para aprobar leyes, ayudó a fomentar indirectamente una renovación en el federalismo mexicano, pues además de sufrir cambios en el mapa político a nivel estatal y municipal, gracias al fortalecimiento del pluralismo, también se sumó el Legislativo federal como pieza clave para implementar una nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales, y por consiguiente en el sistema federal mexicano. Es así como llegadas las elecciones del 2000, los resultados arrojaron que con casi 16 millones de votos, simbolizados con el 42% por ciento del total de sufragios, Vicente Fox Quesada conseguía el primer triunfo del PAN y de la oposición en las elecciones presidenciales, concluyéndose con ello un ciclo hegemónico de setenta y un años ininterrumpidos de permanencia en el poder del PRI, en el que se daba un giro radical para el escenario político nacional.

Las condiciones para la reactivación del federalismo se hacían presentes después de más de 70 años de sometimiento del partido hegemónico, pues no solamente se había consolidado la democracia en el país, teniendo como expresión máxima a la primera transición política a nivel federal, sino que además ésta se generaba por medio de un

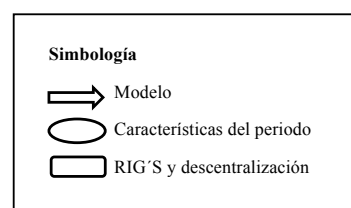
exgobernador de Guanajuato, por lo cual gracias a su experiencia, conocía personalmente la urgencia por reactivar el federalismo en el país, que ayudará a incentivar una verdadera descentralización y asimismo nuevas relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados integrantes.

Finalmente, y dando continuidad al aporte realizado en el capítulo anterior, desarrollaremos el siguiente cuadro, el cual se enfocará en enmarcar las características y el tipo de federalismo, además de destacar la descentralización de facultades y relaciones intergubernamentales de la época, durante el largo proceso de liberalización política que vivió el país y que trajo consigo a la primera transición democrática federal.

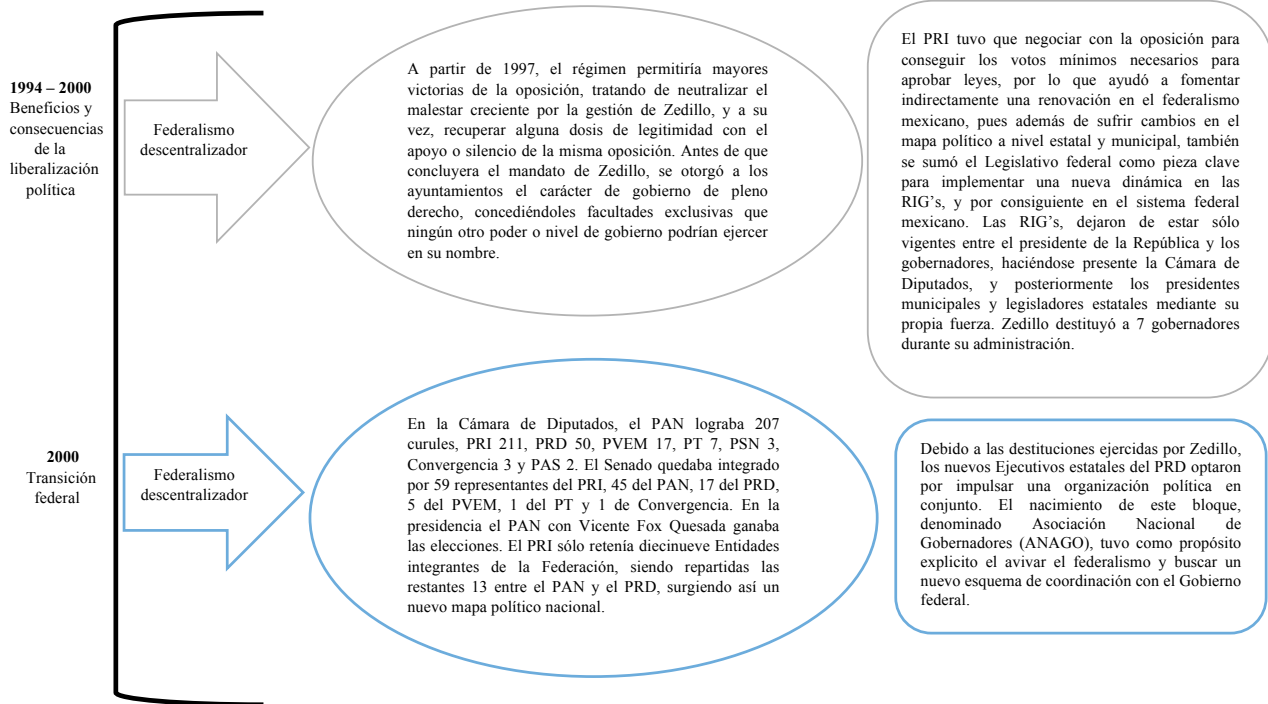
Cuadro 4: Modelos funcionales del federalismo mexicano desde la liberalización política hasta la primera transición democrática federal



Fuente: Elaboración propia.



Continuación



Fuente: Elaboración propia.

Simbología

⇒ Modelo

○ Características del periodo

□ RIG'S y descentralización

Capítulo IV. El federalismo mexicano tras la transición a la democracia

El último capítulo de nuestra investigación se enfocará en el análisis de los doce años posteriores a la primera transición democrática federal, abarcando la difícil consolidación de la democracia en México y finalizando con la vuelta del PRI a nivel federal en las elecciones del 2012, con el fin de complementar el estudio comparativo diacrónico del federalismo mexicano y conocer los efectos que tuvo la transición federal en el mismo. Dicho periodo constará de dos sexenios federales administrados por el PAN, los cuales estarán encabezados por Vicente Fox Quesada y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, siendo los mencionados piezas claves para la transformación y desarrollo del sistema federal mexicano.

Iniciaremos este apartado con la reflexión de las diferentes circunstancias que se fueron manifestando en la nueva faceta del federalismo en el país, valorando el potencial protagonismo desempeñado por los gobernadores de la oposición al Gobierno federal, la rebeldía a la costumbre centralista del sistema presidencial, la visión federalista del candidato ganador de la elección presidencial del 2000, la reorganización del poder y la gran diversidad partidista en los diferentes niveles de gobierno, entre otras cuestiones, resaltando que las mismas fueron fortalecidas y transformadas por la primera transición democrática federal.

Asimismo, continuaremos nuestro estudio analizando las primeras dos administraciones federales después de haberse logrado la transición, caracterizadas por su ingobernabilidad, falta de acuerdos, pluralidad partidista, transformación de las RIG's entre los niveles de gobierno, revanchismo político, creciente violencia delictiva, entre otras particularidades, destacando que tanto el Gobierno de Fox como el de Calderón, verán en la democracia la oportunidad para generar un mayor desarrollo del federalismo, basado en nuevas relaciones intergubernamentales y una descentralización de las facultades. Además, durante dicho periodo nacería la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), siendo una organización que expresaba esta nueva etapa del federalismo en México, la cual se regirá bajo los principios federales, trabajando en diferentes materias con una visión federalista.

Por otro parte, veremos el prolongado conflicto del PAN con la izquierda mexicana, la cual fue representada por Andrés Manuel López Obrador, siendo ésta iniciada desde la época en la que el mismo era jefe de Gobierno del Distrito Federal y el presidente de la República era Vicente Fox Quesada. Los continuos roces entre los Gobiernos de la Federación y la ciudad capital, desembocaron en el escandaloso proceso de desafuero de

López Obrador, en la intervención electoral del Ejecutivo federal y en la desestabilidad provocada por el resultado de las votaciones presidenciales del 2006, induciendo a un constante enfrentamiento en ambos periodos de Gobierno federal en detrimento de la democracia, del sistema político y del federalismo mexicano.

En el segundo sexenio de los Gobiernos del PAN, los esfuerzos se enfocaron en sortear una crisis económica mundial, crear un mayor número de empleos y combatir la creciente violencia que se desataba en el país por el narcotráfico, obligando a los ejecutivos de las Entidades federales y al presidente de la República a coordinarse y lograr una armonía gubernamental en diferentes materias, especialmente en seguridad pública, que como veremos más adelante no siempre funcionó como se supondría debía de hacerlo, pues los intereses partidistas pesaban más al momento de tomar decisiones trascendentales.

Finalmente, ya estudiados los Gobiernos de Fox y Calderón, se profundizará en un tercer punto que expondrá las consecuencias que tuvo la transición democrática en el federalismo mexicano, enfocándonos principalmente en la nueva composición del mapa político nacional, la inédita creación de una organización representativa del renovado federalismo y la constitución insólita del Poder Legislativo federal, las cuales mostrarán claramente la evolución de un federalismo formal a un federalismo sustantivo. Es así como cerramos el cuarto capítulo de la tesis, para posteriormente realizar una conclusión de manera general, en la que demos respuesta a nuestras preguntas de investigación planteadas.

IV. 1. La conjura hacia un nuevo federalismo

Las condiciones para la reactivación del federalismo se hicieron presentes después de más de 70 años de sometimiento del partido hegemónico, pues no solamente se había consolidado la democracia en el país, teniendo como expresión máxima a la primera transición política a nivel federal, sino que además ésta se generaba por medio del que fuera gobernador de Guanajuato, por lo cual gracias a su experiencia, conocía personalmente la urgencia por reactivar el federalismo en el país, proponiendo incentivar una verdadera descentralización y asimismo generar nuevas relaciones intergubernamentales entre la Federación y las Entidades integrantes.

Durante la campaña a la Presidencia de la República, Fox (1996: 25-28) expresó la importancia para transformar el sistema político mexicano, basándose en los principios democráticos y federales, ya que existía una enorme exigencia por parte de la sociedad

y de los diversos actores políticos para que México fuera direccionado por la senda del progreso y el desarrollo. Para el mismo, la transición a la democracia tenía que realizarse en los hechos, debido a que hasta el momento había imperado una transformación de fachada, pues los cambios hacían que permaneciera todo igual. Por ello, creía que la transformación democrática del sistema exigida por la sociedad mexicana implicaba abandonar la visión patrimonialista del poder y sustituirla por otra cuyos fundamentos se dirijan al respeto de la ley, los derechos humanos, la convivencia civilizada y la diversidad en la forma de pensar. Y en lo que respecta al tema de federalismo, expresó la enorme necesidad de los Estados y municipios para que manejen con independencia sus propios recursos y tengan las atribuciones suficientes para impulsar su propio desarrollo, evitando caer del centralismo a la dispersión y florecimiento de cacicazgos regionales.

Conquistada la elección presidencial del 2000, Fox realizó diversas propuestas en materia de federalismo desde su primera intervención como jefe de Estado, pues la alternancia traía consigo un reordenamiento democrático y descentralizador, surgido gracias a la fuerza de los municipios y Entidades federativas que habían experimentado la transición previamente. Al proceder de un partido con una arraigada tradición de lucha contra el centralismo, y asimismo haber experimentado durante su gubernatura las injusticias de un sistema autoritario que hacía letra muerta del pacto federal, el presidente de la República comprendió que debía comprometerse cabalmente con el cumplimiento del federalismo. Por lo que se enfocó en desempeñar cinco ideas principales para el fortalecimiento del sistema federal, siendo la primera de éstas la de vigorizar las Entidades federativas, sin que esto signifique una superioridad con el Estado mexicano; la segunda versará sobre las decisiones que atañen a todos los mexicanos, las cuales ya no corresponderán al fallo unilateral de una sola persona, es decir, del Ejecutivo federal, ya que primará el diálogo y el entendimiento entre los Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto; la tercera idea tratará sobre descentralizar las inversiones en infraestructura que el Gobierno anterior mantenía concentrado bajo su control, pues había un desequilibrio en la materia en algunos municipios y Estados, lográndolo bajo una descentralización presupuestal, fortaleciendo a cada nivel de gobierno con transferencias federales e incorporando nuevas fórmulas de financiamiento y de inversión; la cuarta girará sobre la cimentación de las bases del federalismo en los Gobiernos estatales y municipales, para que sean éstos verdaderamente soberanos y libres, pues la instauración de la democracia

había impulsado Gobiernos locales fuertes, responsables y capacitados para afrontar los problemas y exigencias de sus comunidades; y por último, la quinta idea girará sobre la descentralización del poder, cristalizando los avances que hasta el momento se tenían en materia de federalismo (Presidencia de la República, 2006: 36-38).

Es así como Fox preparaba el terreno político que pudiera gestarse después de conseguir la primera transición a nivel federal, pues al conquistar la Presidencia de la República, el partido político en el poder a nivel federal pasaría a ser minoría en cuanto a las administraciones estatales gobernadas por ellos, frente a las aun mayoritarias Entidades administradas por el PRI. Además, y tras las malas relaciones forjadas entre Zedillo y algunos gobernadores del mismo partido político, Fox se encontraría con Ejecutivos estatales rebeldes a su propio partido, lo que lo obligaría a relacionarse con una pluralidad de liderazgos regionales en el país.

Pero a pesar de las intenciones del presidente Fox por alentar los principios federales, las cuales estuvieron muy presentes desde antes de conquistar la Presidencia de la República, al convertirse en el jefe del Estado mexicano tendría que apaciguar su expectativa sobre el federalismo al verse desconfiado y presionado por los Ejecutivos locales de oposición para que liberara recursos económicos más esplendidos y libres de manejo, por lo que tardaría unos años después de la transición, para que la Federación y los Gobiernos locales se sincronizaran para desarrollar un federalismo más sólido y efectivo.

Y sin quitarle importancia a la histórica primera victoria conseguida por la oposición a nivel federal y la tan ansiada transición democrática, debemos destacar tres efectos principales que causó la mencionada transición, los cuales analizaremos con mayor profundidad en las siguientes líneas, y que serán factores para la reactivación del desarrollo del federalismo mexicano. En primer lugar, el mapa político nacional se transformó en gran medida, siendo favorecido en todo momento por la instauración de la democracia en el régimen que empujó la diversidad partidista en los Gobiernos estatales y municipales, ya que durante la última década del siglo, México inició un periodo de transformación en el que comenzaban a brotar Gobiernos locales gobernados por partidos de la oposición. En 1989 el PRI perdía el primer Estado en manos del PAN, cerrando el periodo de Gobierno de Salinas con dos gubernaturas menos, pero concluiría su etapa hegemónica no solamente permitiendo una transición en la Presidencia de la República, sino que además haría lo mismo a nivel estatal. Para el año 2000, el PRI solo retenía diecinueve Entidades integrantes de la Federación, siendo

repartidas las restantes trece entre el PAN y el PRD. Con todos estos cambios, se produjo que por primera vez la mayoría de los Ejecutivos estatales no pertenecían al mismo partido que el presidente de la República, provocando incertidumbre en los mismos, y por consiguiente, la falta de control o de buenas relaciones del Ejecutivo federal con los diferentes gobernadores. El PAN y el PRD encabezaban la administración de siete y cuatro Estados respectivamente, mientras que en conjunto lo hacía en dos Entidades, por lo que el desequilibrio territorial se mantenía aún latente a pesar de la instauración de la democracia en el país.

Todo esto causó una segunda consecuencia que ayudó a impulsar el federalismo mexicano, pues debido a la experiencia vivida por el férreo presidencialismo del partido hegemónico y el crecimiento mayoritario de Estados gobernados por la oposición, los gobernadores del PRI y PRD, buscaron formar un bloque de poder que ejerciera de contrapeso y permitiera mayores ingresos económicos, autonomía y respeto institucional con la Presidencia de la República. Por lo que debido a esta coyuntura, nacería posteriormente la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), gracias a la unión de dos fuerzas políticas emergentes, es decir, la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) y el denominado sindicato de Gobernadores, constituida la primera por Ejecutivos estatales del PRD y la segunda por gobernadores del PRI, teniendo como principal argumento la adquisición de mayores ingresos económicos y su libertad para manejar los mismos de acuerdo a las necesidades propias de cada región (Merino, 2010: 521-524).

Este conflicto de intereses locales se trasladaría al Poder Legislativo federal, naciendo un tercer resultado que plantearemos en el presente capítulo, pues al contar ahora con una pluralidad de partidos, ideas y necesidades, provocó que el Congreso de la Unión iniciara trabajos de interés regional y que repercutían en los Estados directamente, dejando de ser una institución a la orden directa del Ejecutivo federal. Cabe destacar, que la institución formal representante de los territorios que constituyen la Federación, es decir, el Senado de la República, fortalecida por la diversidad partidista inyectada por la democracia y las elecciones justas y equitativas, daba paso a una transformación interna que la dividía en diferentes partidos, pero que la vigorizaba al introducirse una gran diversidad de ideas y necesidades que serían exigidas por cada región.

Como vemos, las condiciones generadas por la transición política en el Ejecutivo federal, trajo consigo importantes transformaciones que se harían valer en el federalismo mexicano en un corto y mediano plazo. La instauración de la democracia en

el país, propiciaba los escenarios necesarios para la reactivación del sistema federal que había sucumbido por la fuerza centralizadora que ejercía el partido hegemónico durante su mandato, por lo que al presentarse un nuevo mapa político en el territorio mexicano, favoreció la transformación y desarrollo del federalismo, y a su vez, a la generación de nuevas relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno y la descentralización de las facultades entre cada uno de estos. Los Gobiernos posteriores a la transición, serán los garantes principales para propiciar, fortalecer y desarrollar el sistema federal de acuerdo a lo estipulado por la Carta Magna, tal y como lo veremos en el siguiente apartado, pues deberán aprovechar la oportunidad otorgada por la democracia.

IV. 2. Los primeros Gobiernos federales de la transición

Continuando el análisis del federalismo mexicano, daremos seguimiento al periodo temporal de doce años posteriores a la transición, los cuales comprenderán las administraciones federales de Vicente Fox Quesada y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, implicando una transformación en la relación de los poderes federales y los diferentes niveles de gobierno. Como veremos a continuación, ambos Gobiernos del PAN se enfrentarán al enorme reto de reactivar el federalismo, mediante la consolidación de la democracia, el fomento a la diversidad política, el respeto a la separación de poderes, el cumplimiento a la Carta Magna, el impulso a la autonomía de las Entidades federales, la generación de nuevas relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades en el país.

IV. 2. 1. El Gobierno del cambio

La victoria electoral de Vicente Fox Quesada a nivel federal, generó grandes expectativas en el Gobierno entrante, ya que el relevo de administración implicaba por primera vez la posibilidad de dar pie a profundas transformaciones estructurales conforme a las nuevas realidades políticas que afrontaba el país. Pero fue la nueva redistribución del poder la característica principal de esta nueva etapa democrática en la que ingresaba México, lo cual provocó la apertura a los controles institucionales que son propios de un Estado constitucional y democrático. El incremento del pluralismo político, así como la gran posibilidad de verse reflejado gracias a los cambios electorales en los órganos del poder público, implicaron la transformación radical del régimen y del mapa político nacional.

Además, la ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión a favor de la administración federal, planteó un panorama completamente distinto al que había prevalecido durante la mayoría de la época de Gobierno del partido hegemónico, pues mediante dicha institución se generaron nuevas relaciones intergubernamentales entre las Entidades y la Federación, debido a que los legisladores comenzaron a fungir como representantes de sus territorios y no de sus propios partidos. Por lo que gracias a estos cambios, las denominadas facultades metaconstitucionales del Ejecutivo federal empezaron a desaparecer o simplemente eran más complicadas de usar, dando inicio a una situación inédita y compleja para el país al presentarse Gobiernos divididos en todos los niveles. Cabe destacar, que a diferencia de Ernesto Zedillo, Fox tuvo que gobernar sin una mayoría parlamentaria predefinida que respaldara su programa de gobierno, sus iniciativas y sus decretos, pues cada uno tenía que pasar por un proceso de negociación complicado y que en pocas ocasiones permitía avanzar en los proyectos trazados. Lo que provocó el uso frecuente de instrumentos legales como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo de este máximo tribunal del país el garante de la legalidad por su centralidad frente a diferentes niveles de gobierno y otros poderes federales (Córdova, 2006: 37-39).

La elección del 2 de julio del 2000 concedió a Fox la Presidencia de la República, pero al mismo tiempo le limitó el control de ambas Cámaras, pues a pesar del aumento considerable del número de diputados en más de 70%, el PAN quedó relegado a la segunda fuerza legislativa después del PRI. Asimismo, este último partido preservó la ventaja con el PAN geográficamente por el número de gubernaturas administradas por ellos, es decir, diecinueve Entidades federales, los cuales se traducirían en una mayor cantidad de población y territorio, a pesar de haber perdido la Presidencia de México. Sumándole también, que en la mayoría de los Estados, los Congresos eran controlados aún por el PRI, por lo que a pesar de los augurios sobre la grave debacle del partido, el mismo quedó en una situación poco dramática como para pensar en esa idea. Siendo así como el panorama para el desarrollo del federalismo, surgía después del reacomodo de las fuerzas de poder dentro del sistema político mexicano, tomando un gran valor en esta nueva etapa democrática que iniciaba el país (Lajous, 2007: 65-66).

Pero a pesar de la fuerte división que se exhibía en el Congreso, el Ejecutivo federal presentaba unas condiciones inmejorables de legitimidad, producto de la primera alternancia en la Presidencia de la República y de una amplia victoria electoral en las

elecciones presidenciales del 2000, la cual sería aprovechada para presentar en los primeros días de Gobierno una iniciativa de reforma constitucional en materia indígena que retomaba íntegramente los trabajos realizados por la Comisión para la Concordia y la Pacificación (COCOPA), asumiendo en esencia los acuerdos celebrados entre el Gobierno federal y el EZLN en 1996. No obstante las buenas intenciones por empezar a trabajar desde el primer día de su mandato y de corresponder la deuda que tienen los mexicanos con los pueblos indígenas originarios, la falta de tacto y experiencia política de Fox y su equipo de trabajo, mermó la facilidad con la que podría haberse procesado dicha reforma y otras más, ya que no tuvo la gentileza de acercarse previamente a los partidos y sus bancadas parlamentarias.

El 5 de diciembre del 2000 oficializó la entrega de la iniciativa al Legislativo federal, generándose posteriormente una serie de discusiones en ambas Cámaras, que provocaron la modificación de la misma de manera importante. El debate legislativo arrojó posturas divididas respecto a los alcances políticos y la problemática jurídica que traía consigo la reforma constitucional. Pero la tensión máxima provino del recorrido realizado en diferentes Estados por parte del EZLN durante febrero y marzo del 2001, en la que se manifestó la situación de los pueblos indígenas, y que concluyó en el Distrito Federal con diversas actividades, incluyendo la participación de una serie de discursos pronunciados en la misma tribuna de la Cámara de Diputados. Toda esta tensa situación contrastó con la actitud pasiva del presidente de la República, pues muchas veces solapaba la manera rebelde y retadora del EZLN o simplemente no imponía su jerarquía ante la situación que se presentaba.

Finalmente, el 14 de agosto del 2001 la reforma fue publicada, adicionando y modificando cinco artículos de la Carta Magna, siendo una de las reformas más esperadas por la sociedad mexicana, pues implicaba el retiro de las tropas del Ejército nacional a las posiciones en la que estaba apostado antes del levantamiento del EZLN, además de la liberación de los presos vinculados a este grupo. Pero más allá de los enormes avances que traía consigo el reconocimiento constitucional de la composición pluricultural del país, de la capacidad de autodeterminación de los pueblos indígenas y de otras muchas cuestiones conseguidas con la reforma, el resultado no subsanó el problema político de raíz, pues las modificaciones tenían un propósito político, el cual era resolver el conflicto que aquejaba México desde hace seis años y no solucionar los profundos problemas que aquejan los pueblos indígenas.

Otro de los problemas que tuvo el novedoso Gobierno federal, fue el que se planteó como el proyecto de inversión más importante de la administración, es decir, la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el cual terminó siendo uno de los fracasos más sonados del sexenio, ya que el respeto a la legalidad y los abusos cometidos por parte de las autoridades, ocasionaron la debacle del proyecto a lo largo del periodo gubernamental. El asunto de Atenco inició con la decisión de las autoridades federales de optar por construir en la zona de Texcoco un nuevo aeropuerto internacional que implicaba el cierre del actual aeródromo del Distrito Federal, sin embargo no esperaban la enorme resistencia de los ejidatarios de la zona frente a la inminente expropiación de sus tierras, los cuales alegaban el derecho ancestral de ocupación de la que se derivaba su propiedad colectiva. Lo grave del asunto, fue la exposición que sufrió el Gobierno federal por su gran incapacidad para llevar a cabo una negociación que permitiera una solución satisfactoria para las dos partes, ya que la arrogancia gubernamental para proponer soluciones aceptables para los ejidatarios y las pésimas ofertas económicas presentadas a los mismos, además de la forma violenta de actuar, provocó la cancelación del proyecto y la consiguiente derrota del Gobierno federal.

La gran expectativa que había traído consigo el Gobierno del Fox, poco a poco se tradujo en desencanto y frustración, pues su administración no lograba los acuerdos necesarios para impulsar su propia agenda de Gobierno. Confrontado con un Congreso opositor y sin la capacidad de interlocución política necesaria, muchas de las principales iniciativas presidenciales se vieron obstaculizadas, incluidas las reformas estructurales que tanto necesitaba el país, como eran la laboral, la energética y la hacendaria. Es así como resultaba evidente la falta de experiencia del Gobierno de Fox, mostrando el aspecto de una administración improvisada, pues desde los inicios de su gestión seleccionó algunos altos funcionarios de la Federación por medio del ámbito empresarial (Pampillo, 2008:125-130).

Pero no todo fueron cuestiones negativas en el sexenio, ya que podemos destacar dos logros importantes a lo largo de la administración, pues por un lado, se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, creándose el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y por el otro lado, se materializó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se instituyó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). En lo que respecta a la primera mencionada, fue una de las demandas que llegaron con el proceso de transición

a la democracia, pues la obligación de transparencia en el manejo de los asuntos públicos, constituía un pilar fundamental dentro del nuevo sistema democrático nacional. La transparencia constituye un elemento adicional al principio de rendición de cuentas de un Estado democrático, pues permite a los gobernados conocer a detalle la gestión de la cosa pública, por ello el 11 de junio del 2002 fue publicada la ley de transparencia, teniendo el atinado acierto el Gobierno del presidente Fox de ser receptivo de las necesidades y propuestas presentadas en la materia.

Mientras que para el tema de la discriminación, se buscó solucionar el problema con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada el 11 de junio del 2003, estableciéndose una serie de atenuantes en contra de actitudes de maltrato y exclusión fundadas en la diferencia. Además, la mencionada ley no solo estableció obligaciones para las dependencias públicas, sino que también pretendió regular y prevenir situaciones de discriminación entre particulares. En cuanto al CONAPRED, dependencia encargada de conocer las denuncias que se formulen por actos discriminatorios, tenía la función de promover un proceso conciliatorio, teniendo como finalidad la reparación de los actos de desigualdad (Córdova, 2006: 41-47).

Por otra parte, la llegada de un candidato a la Presidencia de la República proveniente de un diferente partido al que tradicionalmente había gobernado el país en más de setenta años, rompió varios vínculos de corrupción que habían existido entre el Estado mexicano y el narcotráfico, viéndose reflejado en una política más agresiva e intensa del Gobierno de Fox. Dicha política quedó expuesta con el arresto de diversos líderes del narcotráfico como Osiel Cárdenas del cártel del Golfo, Benjamín Arellano Félix del cártel de Tijuana, Adán Amezcua del cártel de Colima, entre otros líderes más del narcotráfico. Pero a pesar de las grandes detenciones, la delincuencia organizada seguía creciendo de manera alarmante, ocasionando que el Gobierno de Vicente Fox realizara cambios institucionales dentro de su organigrama, pues se transfirió la policía federal preventiva a la Secretaría de Seguridad Pública, se suprimió la policía judicial federal dentro de la Procuraduría General de la República, creándose en su lugar la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), todo esto con el fin de ganar terreno al creciente narcotráfico en el país. Su estrategia también se basó en continuar utilizando al Ejército en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, por lo que nombró como procurador general de la República al general Rafael Macedo de la Concha, lo cual facilitaba la coordinación entre la PGR y el Ejército nacional.

Y pese a todos los esfuerzos hechos por el Gobierno de Fox para combatir el narcotráfico, los resultados pueden ser catalogados como positivos y negativos, pues no podemos dejar de reconocer las importantes capturas de algunos líderes del narcotráfico, que implicaron duros golpes a sus organizaciones, pero el incremento de la droga traficada al país norteamericano, las continuas operaciones de las bandas organizadas y la creciente violencia en el país, mostraban una situación complicada, la cual empeoraría en el siguiente sexenio de Gobierno, y que más adelante analizaremos a detalle (Chabat, 2010: 6-7).

En cuanto a la economía del país durante el sexenio, México vivió un estancamiento económico, causado por un escenario en que decaía el ritmo de aumento poblacional, producto de la transición demográfica en curso, por lo que amortiguó los efectos sobre el ingreso disponible por persona en términos generales. Este cambio en la estructura poblacional implicó la ampliación de la parte media de la pirámide de edades, que se traducía en la necesidad de un crecimiento económico más veloz para satisfacer las demandas de trabajo necesarias. Conforme a las cifras manejadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la economía del país mostró una contracción en el PIB de -0.2 % en el año 2001, después de haber crecido 6.9% un año antes, para posteriormente incrementarse gradualmente a partir del 2002 con un 0.8%, hasta llegar a su máximo de 4.5% en el 2006 (Ornelas, 2007: 147). Por desgracia, dichas cifras habían estado muy alejadas a la promesa que hacía el entonces candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, pues a pesar del crecimiento porcentual logrado a partir del 2002, la economía del país continuaba en niveles menores a los pensados, por lo que el descontento con la administración federal seguía en aumento gracias a las falsas esperanzas realizadas.

La frustración y el descontento por la actuación del Gobierno federal también afectaron las elecciones celebradas durante la administración, ya fueran las estatales o las intermedias federales. Podemos afirmar que hubo un efecto claro en la primera y la segunda mitad del Gobierno, pues el auge democrático que trajo consigo la transición política federal, también incidió en el resultado de las elecciones durante los primeros tres años. Recordando que a la par de la elección federal del 2000, también se celebraron votaciones para gobernador en Morelos, Jalisco, Guanajuato, Chiapas y el Distrito Federal, siendo conquistadas por el PAN a excepción de la última Entidad federal que la ganó el PRD y la penúltima en conjunto ambos partidos políticos.

Un año después, fueron elegidos los Estados de Yucatán, Baja California, Michoacán y Tabasco, de las cuales el PAN obtuvo las dos primeras, el PRD en alianza con diferentes partidos de izquierda adquirió la tercera, y el PRI lograba la cuarta Entidad en disputa, mostrándonos la frágil situación en la que estaba el que había sido durante años el partido hegemónico. Ya en 2003, seis gobernadores fueron electos durante ese año, teniendo una recuperación el PRI por las victorias en Sonora, Nuevo León, Campeche y Colima, siendo en esta última Entidad una elección extraordinaria, mientras que el PAN empezaba una caída en las preferencias de la sociedad, debido a que solo obtuvo triunfos en San Luis Potosí y Querétaro. La incertidumbre y la falta de experiencia mostrada al negociar con el Poder Legislativo federal, provocaron que el presidente Fox y su partido cayeran en la predilección social, pues se percibía al PAN incapaz de gobernar y negociar con la oposición. Además, ese mismo año se celebraron las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, lo cual hizo que el Gobierno federal se esforzara para remontar la situación por la que vivía en la Cámara baja. Sin embargo, el desgaste de la imagen de Fox y el PAN, así como la recuperación regional del PRI, provocó que este último se convirtiera en la primera fuerza al lograr 224 escaños, mandando a segunda fuerza al PAN con 151 curules. Completaban la Cámara 97 diputados del PRD, 17 de PVEM, 6 del PT y 5 de Convergencia, surgiendo una nueva legislatura plural que ejercía su autonomía frente a los demás poderes federales, pero que a su vez empeoraba la situación de estancamiento que vivía el país.

Entrada la segunda mitad del sexenio federal, en 2004 se eligieron diez gubernaturas, de las cuales el PRI obtuvo Chihuahua, Durango, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, mientras que el PAN se quedaba con Aguascalientes y Tlaxcala, y el PRD con Zacatecas, exponiéndose una vez más la recuperación del PRI en las regiones del país y la caída del PAN en las mismas. Al año siguiente después, el PAN fracasaría en las elecciones regionales al no obtener ninguna de las ocho celebradas, pues el PRD lograría las victorias en Baja California Sur y Guerrero, mientras el PRI arrasaría en Quintana Roo, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Coahuila y en la elección ahora ordinaria de Colima. El gran triunfador de las gubernaturas había sido el PRI, pues gracias a los fallos expuestos por la administración del PAN a nivel federal y la continuidad del manejo de la mayoría territorial desde una perspectiva federalista, mostraba la disposición del PRI por recuperar la Presidencia de la República (Woldenberg, 2006: 85-91).

Sin embargo, y a pesar de los buenos resultados anteriores del PRI y la baja potencia del PAN en las elecciones durante el sexenio de Fox, las votaciones federales del 2006 trajeron consigo unos resultados sorprendentes para los pronósticos que se venían presentando año con año en el país, pues el dato a resaltar del resultado electoral del 2006 fue el espectacular avance de la izquierda mexicana, unida bajo la coalición por el bien de todos, la cual estaba integrada por el PRD, PT y Convergencia, y liderada por el entonces candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, del que hablaremos en uno de nuestros apartados más adelante, debido a su enorme conflicto con el presidente Fox. La consolidación y madurez política del PRD, sumado al incremento de popularidad de su candidato, ayudó a que se convirtiera en una fuerza política capaz de hacer sentir su influencia y su programa en todas las decisiones importantes del Estado, pues a pesar de perder la Presidencia de la República, su presencia en el Congreso de la Unión se incrementó hasta transformarse en segunda fuerza en la Cámara de Diputados. Por otra parte, el PAN se convertía en el partido más consistente del país, ya que admitía un margen menor para el llamado voto diferenciado, alcanzando la votación más homogénea en la competencia electoral, lo que se tradujo no solo en la victoria de la Presidencia de la República, bajo la candidatura de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, sino que además se volvió la primera fuerza dentro de la Cámara de Diputados y el Senado, gracias al refuerzo de su presencia en los Estados tradicionalmente favorables para el partido, como lo son Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Querétaro.

Pero mientras el PRD progresaba enormemente y el PAN resistía los embates de la izquierda mexicana, el PRI se convertía en el máximo perdedor de la contienda federal del 2006, pues su candidato presidencial, Roberto Madrazo Pintado, no logró obtener la victoria en ninguno de los Estados del país, además de solo ganar en nueve distritos de 300, es decir, el 3% de la división política nacional. El mismo, obtuvo 9,237,000 votos en la búsqueda por la Presidencia de la República y 2,300,000 sufragios menos para su bancada en el Congreso de la Unión, que sumado al reparto obligatorio por la alianza con el PVEM que le quitó seis senadores y diecisiete diputados federales, el PRI pasó a ser tercera fuerza en la Cámara de Diputados y segunda en el Senado.

Los resultados oficiales, después del dictamen final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 5 de septiembre del 2006, expusieron como ganador de la elección presidencial al PAN con 14,916,927 sufragios traducidos con el 36.6% del total de los votos; seguido por el candidato del PRD, PT y Convergencia, Andrés

Manuel López Obrador, el cual obtuvo 14,683,096 votos, equivalentes al 36.1% de la totalidad de sufragios; cayendo en tercer lugar el candidato del PRI y PVEM, Roberto Madrazo Pintado, con 9,237,000 sufragios convertidos en 22.7% del total; seguidos finalmente en cuarto y quinto lugar por Alternativa Socialdemócrata (AS) y Nueva Alianza (PANAL) respectivamente, los cuales tuvieron una participación simplemente presencial en la elección. En cuanto al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados quedaba integrada por 206 diputados del PAN, 124 del PRD, 106 del PRI, 18 de Convergencia, 17 del PVEM, 16 del PT, 9 del PANAL y 4 de AS; mientras que el Senado, quedó constituido por 52 senadores del PAN, 33 del PRI, 29 del PRD, 6 del PVEM, 5 de Convergencia, 2 del PT y 1 del PANAL (Becerra, 2006: 169-176).

Es así como cerraba el periodo de Gobierno de Vicente Fox bajo un proceso sumamente cerrado y cuestionado, el cual arrojaba resultados positivos para el PAN a pesar de la debacle regional en años anteriores, pues lograría retener la Presidencia de la República y conseguiría ser primera fuerza en la Cámara de Diputados y el Senado. Sin embargo, podemos afirmar que Fox tuvo destacables aciertos y algunos errores, que se pueden adjudicar a la falta de oficio o experiencia para gobernar de la oposición a nivel federal. Sin lugar a duda, existen más datos que pudiéramos resaltar en nuestro análisis sobre este periodo de Gobierno, pero serán las nuevas negociaciones entre los poderes Federales y los diferentes niveles de gobierno, la reforma fiscal y el conflicto del desafuero, los temas a los que nos enfocaremos para entender los efectos democráticos de la transición, los cuales veremos en los siguientes puntos.

IV. 2. 1. 1. Pluralismo y nuevas relaciones intergubernamentales

México experimentaba una pluralidad inédita en todos los niveles de gobierno, ya sea en el Poder Legislativo o Ejecutivo, pues a pesar de que ya se tenía la experiencia de un Gobierno dividido entre 1997 y 2000, la realidad que enfrentaba Vicente Fox era muy distinta a la que vivió Zedillo en su segundo trienio de Gobierno, teniendo que lidiar con un Congreso mucho más complejo. Tres años atrás de la transición política federal, el PRI no tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, pero podía alcanzarla con una docena de votos de la oposición para sacar adelante los proyectos que se plantearan, mientras que al PAN, al inicio de su administración, le hacían falta 40 votos provenientes de una oposición muy dispersa, además de que no controlaba al Senado de la República al ser segunda fuerza dentro de la Cámara alta, por lo que Fox no gozaba

de la válvula de seguridad que tuvo su antecesor cuando la oposición se unificaba en contra de sus iniciativas.

A la falta de mayoría en el Congreso y el Senado, habría que agregar que entre el presidente Fox y el PAN existía una disociación muy presente en la campaña electoral y que se resaltó al inicio de la administración, pues al ganar la Presidencia, Fox declaró que no requeriría de la estructura del PAN, constituyendo su gabinete de manera plural y con experiencia en el ámbito empresarial, mientras que el mismo partido planteaba una vinculación democrática, conservando su autonomía para no convertirse en lo que tanto había combatido, es decir, un partido de Estado.

La mencionada falta de mayoría del partido político del presidente Fox en el Congreso de la Unión, desvaneció el vínculo tradicional de dominación y subordinación que había existido entre ambos poderes durante el periodo del partido hegemónico, pues el Poder Legislativo se había dotado de capacidad efectiva para incidir en las decisiones importantes para el país, no solo en lo referente a la generación de leyes necesarias, sino que también como contrapeso real del Ejecutivo federal. Es así como la pluralidad que presentaba el Legislativo, incidía en la generación de nuevas relaciones entre ambos poderes federales, provocando la necesidad de negociación, respeto y separación de sus ámbitos legales.

Durante las legislaturas correspondientes a la administración de Vicente Fox, es decir, LVIII y LIX, los niveles de confrontación parlamentaria aumentaron, tanto entre las diferentes fracciones, como entre éstas y el presidente de la República, pues al último mencionado se le detuvieron iniciativas y se modificaron proyectos de decreto, además de que se le rechazaron nombramientos trascendentales e inclusive, se le negó una salida del país, mostrándonos una clara división entre los diferentes actores políticos. Es por ello que Fox denunció varias veces al Congreso por su falta de colaboración y compromiso con el desarrollo del país, utilizando en once ocasiones la facultad de veto y aplicando el recurso de controversia constitucional, con el fin de equilibrar la balanza de poder. Los desencuentros entre ambos poderes no afectaron la producción legislativa, tal y como lo comenta Nacif (2004: 19-23; 2006), ya que fueron presentadas 3111 iniciativas, que a diferencia de las 857 del sexenio anterior, mostraban el arduo trabajo por transformar el rumbo del país, aunque del total presentadas después de la alternancia, solo fueron aprobadas 538 frente a las 245 del Gobierno de Zedillo, exponiendo un margen diferente de efectividad entre ambos Gobiernos.

Por otro lado, el Senado de la República tuvo un papel importante como iniciador de leyes y revisor de las minutas de los diputados, pues durante el Gobierno de Fox dejó de estar controlado por el presidente de la República, reactivando su papel al haber presentado más de 1200 iniciativas, de las cuales 283 fueron aprobadas. Resaltado también, que su reactivación implicó el rechazo de veintiuna minutas de la Cámara de Diputados, y que inclusive, llegó a interponer un acto de inconstitucionalidad, funciones difícilmente encontradas durante el periodo del partido hegemónico.

Es así como el pluralismo en ambas Cámaras del Congreso y la falta de mayoría del PAN, alteraron la relación del presidente de la República y el Congreso de la Unión, dejando de ser estable y predecible, tal y como lo era durante el periodo del partido hegemónico, para transformarse en compleja y aleatoria. Lo cierto es que no hubo parálisis en la relación entre los dos poderes federales, pero si existió una gran dificultad para construir acuerdos dentro de la Cámara de Diputados y el Senado, ocasionando una percepción de confrontación y falta de colaboración entre los mismos. Dicha apreciación, provino gracias a los conflictos ocasionados por las reformas estructurales en materia fiscal, energética y laboral, las cuales trastocaban importantes intereses económicos, sociales y gremiales. La pluralidad que había traído consigo la transición política federal, fomentaba la diversidad de pensamientos, necesidades y soluciones que enriquecen el desarrollo del sistema federal, el cual había estado paralizado por la uniformidad de ideas provenientes del Ejecutivo federal.

Y a pesar de que en el periodo de Gobierno de Salinas y Zedillo, el PRI pactó con el PAN un conjunto de reformas estructurales a cambio de normas electorales democráticas, en esta ocasión el inconveniente se enfocó en el reducido margen de maniobra que se le otorgaba al Ejecutivo federal y en la fuerza de la oposición que presentaba más poder que en el pasado. Por ello, Fox no echó mano de su escasa habilidad de negociación, pues utilizó su capital político que le concedió la transición democrática, buscando el respaldo de la opinión pública al utilizar los medios de comunicación para transmitir su mensaje y presionar a favor de la agenda legislativa propuesta. Sin embargo, la disciplina parlamentaria ha sido una constante en todos los partidos políticos, y no solo en el caso del PRI, por lo que esta característica estructural de los partidos ayuda a explicar las causas por las que Fox no pudo inclinar al Congreso a favor de sus iniciativas.

Ahora bien, el tema de los recursos económicos en un escenario de dispersión y competencia por el poder es singularmente importante, debido a que todas las fuerzas

apuestan a una asignación favorable de sus respectivos bastiones sociales y regionales, de ahí que el presupuesto deviniera uno de los temas centrales de confrontación entre los dos poderes federales a lo largo de la administración de Fox, y que se iba acrecentando conforme se acercaban los tiempos para la renovación de la Presidencia de la República. Al momento de aprobar el presupuesto para el primer año de administración, el apoyo de todas las fracciones parlamentarias fue unánime, ya que quizás la recién instalada legislatura sabía que el presupuesto había sido preparado por el Gobierno saliente, además de que al no haber previsiones legales para mantener en movimiento a la administración pública en caso de no aprobación, era muy elevado el costo político para cualquier partido si frenaba la aprobación del presupuesto. Por lo que en 2001 y 2002 fueron aprobados con 480 y 417 votos respectivamente, sin ningún voto en contra, los debidos presupuestos considerados para cada año, pero los problemas empezaron a surgir en 2003 cuando el PRD emitió 36 de los 54 votos, rechazando la propuesta inicial sin que esto afectara a la misma.

Sin embargo en 2005, una alianza entre el PRD y el PRI, sumado a otros grupos menores, consiguió modificar el proyecto del Ejecutivo, con el fin principal de otorgar mayores recursos a las Entidades federales que se encontraban bajo su dirección, votando a favor de un proyecto distinto al del presidente, lo cual trajo como resultado que Fox recurriera a la facultad de veto para detener su avance, interponiéndole el Congreso en respuesta del veto una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. Y a pesar de que la cantidad presupuestal involucrada en la controversia era menor, la tensión entre ambos poderes llegó a su punto culminante, exponiendo la clara lucha que se vislumbraba por la renovación del Ejecutivo federal. Finalmente, en el último año de Gobierno, la aprobación del presupuesto coincidió con el proceso electoral del 2006, realizándose un nuevo rechazo del PRD, convirtiendo la oposición al gasto público en eje central de campaña (Peschard, 2006: 74-77).

Conflictos como este último, y otros temas importantes abordados en las legislaturas, ayudaron a la generación de nuevas relaciones entre los diferentes actores políticos del país, pues la negociación, persuasión, confrontación y reconciliación, serán las nuevas herramientas que sustituirán al sometimiento, obediencia y uniformidad que prevalecía durante la época del partido hegemónico. Es así como los diferentes niveles gubernamentales, tenían que asumir este nuevo comportamiento, muy a pesar de su falta de experiencia para comportarse como Gobierno y como oposición al mismo.

Por otro lado, no solo la pluralidad trajo consigo desencuentros y nuevos pactos en el Poder Legislativo federal, sino también en los demás niveles de gobierno, especialmente entre las Entidades federales y el presidente de la República, pues el 13 de julio del 2002 nació la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), institución importante para el desarrollo del sistema federal mexicano, que implementaría una nueva forma de fomentar la descentralización y generar nuevas relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados miembros. Durante su constitución, asistieron veinte titulares de los Poderes Ejecutivos estatales, y asimismo tres representantes de las Entidades federales de Baja California Sur, Distrito Federal y Tamaulipas, destacando que de entre los asistentes solo se encontraban Entidades gobernadas por el PRI y el PRD, pues no sería asimilado, ni aceptado por el Ejecutivo federal y el PAN, sino hasta cuando se adhieren el 21 de febrero del 2003.

La falta de confianza del presidente Fox y su partido, se originó desde el antecedente de la mencionada institución, es decir, durante la creación de la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) el 23 de octubre de 1999, pues la misma se generaba como protección para las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo federal, proviniendo directamente de las Entidades administradas por el PRD en el país, además de la búsqueda de mayores recursos financieros para los mismos. A la par, la rebelión de algunos gobernadores del PRI frente al entonces presidente Zedillo, fomentaba el surgimiento de un grupo denominado sindicato de gobernadores, sin que ésta se formalizara legalmente, teniendo casi los mismos intereses que la primera mencionada. Por ello, al inicio del nacimiento de la CONAGO, Fox y el grupo de Ejecutivos estatales del PAN se negaron a integrarse a la misma, pues veían en ella una institución que bloquearía las funciones del nuevo Gobierno federal. Sin embargo, y después de varias negociaciones, el PAN entendió la importancia de formalizar dicha institución, pues el país requería fortalecer y reactivar del desarrollo del federalismo, teniendo una gran oportunidad en ese momento con la creación formal de dicha organización. Además, la misma se veía como una oportunidad para el Gobierno federal de consolidar las reformas estructurales que venían siendo obstaculizadas en el Congreso de la Unión, pues hábilmente se pretendería que los Ejecutivos estatales fueran la vía de presión para sus legisladores federales y que éstos a su vez apoyaran finalmente las reformas planteadas por Fox.

Formalizado su nacimiento, el primer gran acuerdo alcanzado radicó en el reconocimiento de la CONAGO como un foro permanente, abierto a la reflexión de las

dificultades distintas que cada Entidad federativa contiene, teniendo como objetivo el concebir soluciones convenientes y construir consensos entre los integrantes y las demás autoridades de Gobierno, a fin de consolidar un canal respetuoso y eficiente de diálogo con la Federación, para implementar políticas públicas necesarias para la sociedad mexicana. Partiendo de esto, se decidió la creación de coordinaciones temporales presididas por los mismos gobernadores, con el fin de darle seguimiento particular a cada una de las materias analizadas, exponiendo diferentes soluciones para la gran diversidad que presenta el Estado federal mexicano (Ávila, 2015: 23-27).

Una de las primeras tareas se enfocó en convenir mayores beneficios económicos para sus integrantes, formando grupos de trabajo encabezados por los gobernadores para exigir la revisión e integración de ingresos que conformaban la recaudación federal participable, y asimismo la partición e integración de los recursos presupuestados en los ramos 8, 11, 12, 20, 25, 28 y 33. Además, se buscó integrar trabajos en conjunto con las comisiones de hacienda y crédito público de ambas Cámaras, así como con la de presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados, con el fin de permitir a todas las Entidades federales tener certidumbre en el momento de preparar proyectos e iniciar con la Federación una nueva coordinación en materia hacendaria que permita realizar proyectos conjuntos para atender las necesidades del país, compartiendo responsabilidades y medios financieros, y asimismo preparar el camino para la celebración de la primera convención nacional hacendaria (Secretariado técnico al servicio de los Gobiernos estatales, 2002).

La materia hacendaria fue uno de los asuntos principales abordados por la CONAGO, siendo considerada también causante de su surgimiento debido a las pretensiones de los gobernadores del PRI por continuar conservando algunos privilegios económicos que antes mantenían previo a la transición. Pero al irse incrementando los problemas que cada uno de los integrantes tenía, y a su vez enriqueciéndose con soluciones implementadas por los mismos, empezaron a considerar diversas materias necesarias para el desarrollo de sus poblaciones, como son el agua, migración, ciencia y tecnología, comercio exterior, cultura, educación, energía, impactos de la industria petrolera, pesca y acuacultura, protección civil, salud, seguridad pública, entre otros. Esto dio pie a un vasto desarrollo de información, pues los estudios se nutrían de la diversidad que presentaban sus integrantes, reflexionando bajo una visión federalista.

Como vemos, las cuestiones económicas se habían convertido en un tema transcendental para la Federación y sus Entidades integrantes, encausando no solo el

nacimiento de una organización importante para el federalismo mexicano, sino que también fomentó el protagonismo de los gobernadores para exigir mayor autonomía financiera y descentralización de los recursos económicos, y asimismo ser considerados como piezas claves en proyectos de reforma hacendaria y fiscal. Siendo esta última, una de las disputas más significativas para el Gobierno de Fox, la cual abordaremos en las siguientes líneas, pues la reforma fiscal sería considerada vital para lograr las pretensiones económicas necesarias y así cumplir las promesas de campaña planteadas en su momento.

IV. 2. 1. 2. Descentralización fiscal

Como lo mencionamos anteriormente, Vicente Fox exaltó su proyecto de cambios fiscales durante su campaña para ganar la Presidencia de la República, prometiendo enormes avances económicos para país. Debido a su experiencia como empresario, conocía de cerca los problemas tributarios que frenaban el crecimiento de la nación, pues los recursos públicos provenientes de la tributación habían sido los más bajos en las dos últimas décadas, por lo que si no lograba aumentarlos le sería imposible cumplir lo prometido.

Es por ello que desde el comienzo de su Gobierno se comprometió a impulsar la necesaria reforma fiscal, trayendo consigo la simpatía de diversos sectores, como por ejemplo el empresarial. Sin embargo, la gran resistencia inició con los propios integrantes de su partido político, pues el PAN recientemente había rechazado en automático el aumento del IVA en alimentos y medicinas que propuso en su momento el PRI. En cuanto a este último, naturalmente inició oponiéndose, no solo por su nueva función contraria al Gobierno federal, sino porque sería una gran carga negativa para sus adeptos y el futuro del partido, ya que se creía que el aumento del IVA realizado del 10 al 15% en 1995 había sido causa principal de las derrotas electorales en 1997 y 2000. Por su parte, Fox se resistía en reconocer que su propuesta fiscal resultaba gravemente impopular, y que además, tenía que iniciar un proceso de convencimiento para que todos los actores políticos del Congreso se sentaran a negociar. Asimismo, también emprendería una labor de persuasión en la opinión pública, de tal modo que los legisladores se vieran presionados para aprobar las propuestas fiscales de su administración, exponiendo que eran mayores los beneficios que los costos políticos que se obtendrían.

La situación fiscal en México resultaba inadmisible en muchos aspectos, pues la recaudación tributaria como porcentaje del producto interno bruto (PIB), era menor al 15% del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y de igual manera, inferior al 26% de Estados Unidos, 21% de Brasil, 19% de Chile o 18% de Argentina. Sustentándose en lo anterior, especialistas y grupos empresariales que respaldaban la reforma fiscal, apremiaron al Poder Legislativo para iniciar y respaldar el proyecto de reforma. Cabe hacer mención, que los nuevos recursos contribuirían a disminuir la dañina dependencia de la economía en lo referente a las exportaciones petroleras y la venta interna de hidrocarburos, de la cual provenía la tercera parte del total de los ingresos de la Federación, además de que ayudaría a elevar la proporción de los recursos de la recaudación federal que regresa a los Estados y municipios, situación de mucho interés para los gobernadores.

Por desgracia, el interés por la reforma fiscal pasó a segundo término en la agenda presidencial en los primeros años, pues diversos temas como el de Chiapas con el EZLN, acapararon la atención de la Federación. Siendo hasta marzo del 2001, cuando se reiniciara una nueva estrategia, con el fin de volver a proponer el proyecto de reforma fiscal. No obstante, la oposición continuó manifestando su negativa, rechazando nuevamente la eliminación de la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas, pues para ellos afectaría a las clases más desfavorecidas del país. El PRD fue el primero en moverse, pues aprovechó para presentar una contrapropuesta en la que aceptaba la enorme necesidad de acrecentar los ingresos mediante el aumento de impuestos, pero de una manera muy diferente a la planteada por el Ejecutivo federal, pues el dinero debía ser obtenido por medio de reformas al impuesto sobre la renta, de tal forma que la carga se distribuyera conforme a los ingresos de los contribuyentes.

Por otra parte, los legisladores del PAN dividían opiniones por las repercusiones negativas que implicaría para su partido el apoyar la propuesta fiscal, reflexionando sobre la posibilidad de realizar una propuesta alternativa que implique un aumento del IVA de 10 o 12% como máximo. Con ello, mostraban su autonomía frente a las propuestas del presidente de la República, expresándole su inconformidad para apoyar dicho proyecto, la cual provocó una tensión paulatina entre ambos.

Por lo tanto, y ante el aumento de división en el PAN, el apoyo tendría que provenir del PRI para lograr los votos necesarios y sacar adelante la reforma fiscal. Por ello, Fox buscó ganarse al mencionado partido político, pese al haberse enfrentado al mismo con sus constantes descalificaciones e insultos durante la campaña política, encontrando la

vía necesaria en los gobernadores del PRI, para que intercedieran con los legisladores federales de sus Entidades. La promesa del Ejecutivo federal a los gobernadores durante la firma del convenio de desarrollo social en abril del 2001, la cual se enfocaba en un incremento de cuarenta mil millones para los Estados y municipios del país, no pasó desapercibido para los Ejecutivos estatales, por lo que las presiones a los legisladores federales también vendrían desde las propias Entidades que representaban.

Pese a los intentos por obtener adeptos, y sin muchas negociaciones previas, Vicente Fox envió a la Cámara de Diputados la reforma fiscal denominada Nueva Hacienda Pública Distributiva, la cual no logró avanzar como tanto se había especulado. La resistencia a la propuesta enviada creció ante la certeza de que la idea central del Gobierno era convertir al IVA en la fuente principal de ingresos públicos federales. Además, la idea de derogar la exención otorgada a los alimentos y medicinas, libros, revistas y diarios, así como gravar con 15% las colegiaturas pagadas por las familias mexicanas, no la hacían del agrado de la sociedad. El despliegue propagandístico de los medios de comunicación, sumado al incremento de cabildeo por parte del Gobierno de Fox, no ayudó a evitar el rechazo constante de los legisladores federales. Siendo hasta el 19 de mayo, cuando la bancada del PRI decidió rechazar en definitiva el establecimiento del IVA en alimentos y medicinas, expresando lo acordado durante la celebración de su consejo político nacional, por lo que el intento del presidente Fox por convencer a los legisladores federales mediante la presión de sus gobernadores, poco a poco empezó a fracasar en el terreno legislativo.

Ante la negativa del PRI, Fox en conjunto con su partido respondían realizando una campaña televisiva bastante agresiva, con el fin de persuadir a todos los partidos políticos, incluyendo al PRI, en que se decidieran a apoyar la reforma fiscal. Los ataques sobre el bloqueo por razones políticas o venganza partidista por la derrota presidencial, fueron las acusaciones principales que reprochaban en la propaganda, pero esta actitud le resultaba contraproducente a Fox, pues la única vía para sacar adelante la reforma sería con la anuencia del PRI.

El tiempo corría en contra del Gobierno federal, pues iniciaría el siguiente periodo ordinario de sesiones sin que se tuviera un apoyo sólido al proyecto de reforma, en el que además, los legisladores entrarían en una discusión desgastante por el paquete fiscal para el año 2002, que seguramente empeorarían las negociaciones. Es por ello que el presidente Fox solicitó el apoyo del entonces coordinador del equipo parlamentario del PAN, Felipe Calderón, para que buscara promover un periodo extraordinario legislativo

para discutir el proyecto lo más pronto posible. Pero tampoco tuvo una buena aceptación, pues nuevamente el PRI se oponía a discutir una reforma tan importante en tan poco tiempo de análisis, además de que no se le daría la importancia de una auténtica reforma hacendaria que tanto requería el país. Y fue bajo estas complicadas circunstancias, que hasta el mes de diciembre los diputados federales recibieron el paquete económico para el 2002, enfocándose principalmente las discusiones sobre el aumento del IVA en medicinas, alimentos, libros y colegiaturas.

El prolongado proceso de negociación de la reforma fiscal concluyó el primero de enero del 2002, pues la urgente necesidad del Gobierno por encontrar recursos tributarios adicionales, urgió a sacar adelante el proyecto en conjunto con el paquete económico del 2002. Después de 10 meses de discusiones intensas y desencuentros partidistas, la reforma fiscal fue aprobada, pero de una manera muy diferente a la propuesta del presidente Fox, ya que el proyecto presentado por el PRD finalmente convenció a la mayoría de los legisladores federales. El IVA sobre los alimentos y medicinas había fracasado, siendo sustituido por las reformas al ISR para conseguir los ingresos económicos programados. Las reformas fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión había quedado lejos del enorme valor que se pretendía fuera la reforma hacendaria inicial, pues lejos de revolucionar los esquemas fiscales de la nación, solo se modificaron ligeramente leyes vigentes.

Lo grave de toda esta situación, fue el escaso consenso producido entre el Ejecutivo y el Legislativo federal, muy a pesar de haberse inmiscuido en el asunto otros poderes y niveles de gobierno, como fue el caso de los gobernadores. Sin embargo, años después el presidente de la República aprovecharía la coyuntura sobre la creación de la CONAGO, pues al darle su anuencia para integrar al Gobierno federal y a los gobernadores provenientes del PAN, vio la oportunidad de sacar adelante algunas propuestas que había contenido la anterior reforma fiscal, convocando para febrero del 2004, la celebración de la Convención Nacional Hacendaria. En la misma, asistieron el convocante presidente de la República, Vicente Fox, así como los miembros de su gabinete, además de los gobernadores y el jefe de Gobierno de la ciudad capitalina, senadores, diputados federales, y destacados miembros de la sociedad como comerciantes, banqueros, analistas, entre otros. Durante la celebración de dicha convención, se reconocía que el sistema de coordinación fiscal en México se encontraba agotado, teniendo que expandir el horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda de los diferentes niveles de gobierno, con el fin de fortalecer un

mayor desarrollo del federalismo en todos sus ámbitos. Destacando en el tema, que el gasto a nivel local era dependiente en casi su totalidad de los recursos presupuestarios que la Federación enviaba a los Estados y municipios, pues para los primeros significaba el 90% de los recursos disponibles, mientras que para los segundos representaba el 80%, siendo una clara situación de control y centralización de los recursos por parte del Gobierno federal.

Resultado del intenso trabajo, se presentaron más de trecientas propuestas por las siete mesas de análisis que integraba la convención, siendo algunas de ellas viejas opiniones no realizables, otras con buenas intenciones, pero al final de cuentas muchas de ellas demagógicas. Finalmente, los deseos de Fox por retomar la reforma fiscal fallida en años anteriores volvió a fracasar, pues como lo afirma Reyes (2004: 207-236), la cercanía de las elecciones federales del 2006 y los intereses de cada partido político, hicieron de la mencionada convención una anécdota más por transformar el federalismo en México. Es así como la dificultad por lograr acuerdos, integrar a todos los partidos en un proyecto de nación y renovar el liderazgo político que representaba anteriormente el Ejecutivo federal, fueron los grandes retos del nuevo Gobierno de la transición, pues el escenario político plural, autónomo y democrático, convulsionaban al sistema federal mexicano, ocasionando la necesaria generación de nuevas relaciones entre los diferentes poderes y niveles de gobierno.

IV. 2. 1. 3. El conflicto de Fox con López Obrador

Conforme a lo anterior señalado, la transición a la democracia provocó nuevas relaciones intergubernamentales, que sumadas a la falta de experiencia para gobernar y negociar por parte del Ejecutivo federal y su equipo, fomentó uno de los conflictos más graves de la era moderna del país. Desde el comienzo de la administración, surgió la fricción más longeva y cara para la democracia mexicana, pues se enfrentarían el Gobierno federal y las autoridades del Distrito Federal en una lucha por el poder político del país con miras a las elecciones del 2006.

El entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, fue cobrando relevancia en los tres primeros años del sexenio, construyendo una imagen novedosa y vistosa gracias a los programas implementados en su administración, como lo fueron la pensión para adultos mayores y el segundo piso del periférico. Adicional a la popularidad social que ganaba con los programas implementados, paulatinamente el PRI fue abandonando sus estructuras organizativas en la Entidad federal y el Gobierno

de Fox iba errando en su camino por implementar proyectos necesarios para la nación, ocasionando un mejor posicionamiento en las preferencias presidenciales de la sociedad mexicana.

Desde el comienzo de su gestión, López Obrador expresaba su claro rechazo a la gestión del presidente Fox, muy a pesar de que ello implicara una afectación al índice de aprobación que tenía en la sociedad mexicana. Sin embargo, el jefe de Gobierno del Distrito Federal persistió en sus constantes críticas a las políticas del régimen y a la confrontación personal con el Ejecutivo federal, teniendo un ejemplo de esto en la oposición para implementar el horario de verano en la Entidad. Sobre el asunto, el mismo entendía a la cuestión técnica ligada al ahorro de energía como una acción autoritaria y centrista del Gobierno federal, por lo que no aceptó la medida implementada, tomando la defensa de los intereses del pueblo, lanzándose en contra del programa y del Gobierno federal, y haciendo valer la autonomía que le concedía los principios federales que rigen el país.

La cuestión inició el 16 de enero del 2001, cuando el jefe de Gobierno informó que solicitaría al Ejecutivo federal que el horario de verano fuera sometido a consulta pública, a fin de no imponer medidas en contra de la voluntad de los ciudadanos. Cinco días después ambos se reunieron sin que llegaran a ningún arreglo en el tema, por lo que empezó un conflicto escudado en el beneficio de la sociedad, para medir fuerzas desde sus respectivas trincheras. En el conflicto se presentaron decretos para contrarrestar la aplicación del horario de verano, llegando incluso a introducirse una controversia el 7 de marzo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 31 de diciembre, después de haberse analizado los beneficios y las negativas, el pleno emitió el decreto del horario de verano, siendo ratificado por el Senado el 21 de febrero del 2002, la cual involucraba también la implicación del Distrito Federal, traduciéndose en una derrota clara para el jefe de Gobierno de la ciudad capital.

Es así que para finales de la primera mitad del sexenio, Andrés Manuel López Obrador habría logrado llamativas diferencias con el presidente Fox, debido a la gran confrontación con la que el jefe de Gobierno capitalino se dirigía al Ejecutivo federal, consiguiendo establecer un estilo personal, que lo destacaba como la figura política más conocida después del Ejecutivo federal. Pero a partir del 2004, el trato entre ambos fue empeorando, pues entre enero y junio de ese mismo año sucedieron varios hechos que deterioraron la relación entre ellos y las instituciones que representaban, pues primero se exhibió el escándalo por el excesivo sueldo de Nicolás Mollinedo, el cual ganaba casi

sesenta y tres mil pesos y tenía nivel de subsecretario, pero fungía como chofer del jefe de Gobierno capitalino; dos meses después destaparon algunos videoescándalos, surgiendo con ello la teoría del complot por parte de Andrés Manuel, al sugerir que los hechos afectaban su imagen; además, resultado de lo anterior el ministerio público llamó a comparecer al mismo para dar cuenta de esto; después vino el desafuero de Bejarano, el cual hacía un preludio de lo que se avecinaba para López Obrador; y finalmente, dio inicio el 17 de mayo al proceso de solicitud de la PGR en la Cámara de Diputados para proceder al desafuero de Andrés Manuel López Obrador, por el supuesto desacato en el caso de los terrenos de El Encino.

Este último hecho fue considerado muy delicado, ya que suponía la posibilidad de que el procesado hubiese incurrido en un delito con pena de cárcel, y que por consiguiente, no pudiese quedar habilitado para contender por la Presidencia de la República en el 2006. El asunto del desafuero, marcaba un conflicto no solo personal entre Fox y López Obrador, sino además entre la Federación y una de sus Entidades, y asimismo, entre los partidos políticos que gobernaban. Para Lajous (2007: 181-297), este caso es un claro ejemplo de que actuar bajo la falsa vestidura del Estado de Derecho, como tradicionalmente se hacía en México para intervenir en las Entidades federales, puede implicar el desgaste de algunas instituciones o el retroceso de logros en términos democráticos, pues la acción estaba sujeta a intereses políticos.

El asunto comenzó debido al desacato cometido por el Gobierno de la ciudad capitalina a la suspensión definitiva concedida a un particular por medio del juicio de amparo, ya que se expropió el terreno denominado como El Encino, en el que se pretendía construir una vía de acceso a un hospital privado. Y aunque el nivel jerárquico en la administración capitalina es extensa, y que la suspensiones que afectan al Gobierno no se tramitan directamente ante el jefe de Gobierno del Distrito Federal, increíblemente el único funcionario contra quien se inició una averiguación previa por dicho delito fue Andrés Manuel López Obrador. Es así como iniciaba un proceso en el que se presentaban numerosas inconsistencias jurídicas, como la anteriormente mencionada, en la que se le sumaba que el hecho de que el mencionado desacato no estaba considerado particularmente en las leyes penales y que debido a esto, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestaba que debía considerarse como incorporado genéricamente dentro de los supuestos del delito de abuso de autoridad, muy a pesar de que la Carta Magna señala que en materia penal no se puede aplicar penas por analogía. Y con una diligencia sin fundamento sólido, la Procuraduría General de la República

(PGR) consideró la resolución de un juez federal para proceder penalmente en contra del jefe de Gobierno capitalino, el cual estaba investido de fuero constitucional, por lo que el proceso penal debía direccionarse por la declaratoria de procedencia mediante la Cámara de Diputados, coloquialmente conocido como desafuero.

López Obrador denunció la manipulación política del caso, el cual podría llegarle a impedir participar en la contienda presidencial del 2006, buscando el apoyo social al verse como víctima de una injusticia con fines electorales. Por su parte, la Cámara de Diputados conoció en sesión plenaria la solicitud de desafuero presentada por la PGR, para lo cual se votó con 360 a favor, 127 en contra y 2 abstenciones, aprobando el desafuero del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, el día 7 de abril del 2004. Cabe señalar que antes de que tomaran la decisión en el caso los diputados federales, el subprocurador Arturo Vega Memije intervino ante el pleno de la Cámara, evidenciando el trasfondo político del asunto, pues luego de algunos superficiales señalamientos jurídicos, el funcionario dedicó gran parte de su discurso a evidenciar el uso político y el victimismo con el que pretendía manejar el asunto López Obrador, condenando la actitud desafiante en todo momento. Su intervención fue vergonzosa a pesar de asumir la figura de Fiscal del Estado en el proceso, pues además del ridículo de su intervención, el mismo dejó serias dudas de la intencionalidad política del Gobierno federal.

Lo peor del asunto vino pocos días después del dictamen de aprobación del desafuero, pues la Procuraduría General de la República consignó el expediente al juez solicitando el inicio de la causa penal, pero además pidió que el auto de formal prisión sea sin detenido, ya que unos días antes algunos diputados locales del PAN habían cubierto una fianza irrisoria establecida y así enfrentara el juicio sin pisar la cárcel. El juez penal no se prestó al juego político de la PGR, por lo que rechazó la propuesta solicitada debido a las múltiples deficiencias jurídicas presentadas en el expediente, devolviendo a la autoridad ministerial para que las mismas fueran subsanadas, lo que al final no ocurrió.

A la par de todo el proceso, se realizaron numerosas manifestaciones en contra de los actos que eran considerados injustos por la opinión pública, pues la maniobra legal para impedir la participación de uno de los más claros candidatos a la Presidencia de la República, era vista como un movimiento indigno para los tiempos democráticos que vivía México. Las muestras sociales que rechazaban la jugada maliciosa, sumado a la torpeza con la que se había integrado el juicio penal y la devolución del expediente, hicieron que la PGR se viera forzada a no volver a consignar el caso porque había

entendido que el desacato a una suspensión dentro de un juicio de amparo era un ilícito que no se contemplaba en la ley como una pena corporal, por lo que no era procedente actuar penalmente contra Andrés Manuel López Obrador (Córdova, 2006: 54-57).

Finalmente, el Gobierno federal entendió el gran error que había cometido al proceder contra López Obrador, pues no solo aumento la popularidad del mismo, sino que además provocó el ridículo del Gobierno federal, el cual concluyó con la renuncia del procurador Macedo de la Concha y la participación del desaforado en la elección federal del 2006. El resultado no fue positivo, ya que provocó una noción bastante generalizada de que en el desafuero se había generado una alianza del PAN y el PRI, con el fin de aprovechar los errores de un adversario incómodo y así poder deshacerse de él. Y a pesar de que ambos partidos actuaron de acuerdo a las normas establecidas, lo único que provocaron fue el nacimiento de una situación conflictiva para la democracia mexicana, dejando al país en una escenario crispado, el cual se vio intensificado por las continuas intervenciones del Ejecutivo federal en la contienda electoral del 2006, pues el presidente Fox manifestó abiertamente desde un principio su intención de favorecer al candidato que diera continuidad a sus políticas, atacando a los rivales de la oposición.

Al presidente Fox no le bastó el haberse inmiscuido en asuntos del Distrito Federal, pues tomó muy personal el tratar de vencer en el terreno electoral a Andrés Manuel López Obrador, sin importar que perjudicara la imagen democrática que se había construido gracias a la transición federal del 2000. Los resultados electorales presentaron la victoria más cerrada de la historia de México, pues el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, lograba retener la Presidencia de la República para su partido político con el 35.89% del total de los sufragios, teniendo a su más cercano perseguidor a una distancia de 0.5%, pues el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática, Andrés Manuel López Obrador, había conseguido el 35.31% de los votos; mandando ambos aspirantes a un tercer y vergonzoso puesto, al que fuera en el pasado siglo el partido hegemónico, teniendo el candidato del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, Roberto Madrazo Pintado, tan solo el 22.26%; seguido de una anecdótica participación del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina con 2.71% y el Partido Nueva Alianza con 0.96% (Pampillo, 2008: 130-131).

Es así como Vicente Fox lograba su cometido, venciendo a quien fuera su más acérrimo crítico y rival durante su administración, consiguiendo transferir no solo la Presidencia

de la República a su mismo partido político, sino que además trasladaba a Felipe Calderón una mayoría relativa en el Congreso de la Unión, la cual seguía implicando la necesidad de realizar acuerdos con los demás congresistas para conseguir la mayoría absoluta y celebrar reformas importantes. El escenario que heredaba Vicente Fox a su sucesor parecería mucho mejor del que había recibido éste, pero como veremos en las siguientes líneas, la polarización social debido a los resultados electorales y los cuestionamientos generados por López Obrador al perder la Presidencia de la República, provocarían que el inicio del Gobierno que daba continuidad a la consolidación de la democracia en México fuera muy diferente al pensado.

IV. 2. 2. 2006: La consolidación de la democracia

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa recibía la Presidencia de la República bajo una cuestionada elección, no solo debido a la escasa diferencia por la cual pudo vencer a su más cercano perseguidor, Andrés Manuel López Obrador, sino porque dicho personaje germinó en la sociedad la duda sobre la veracidad de las instituciones que México había construido a lo largo de varios años. Asimismo, se enfrentó a una economía estancada del sexenio anterior que mantenía un crecimiento promedio menor al 2% y un incremento en la desigualdad de la población, gracias a la continuidad de la política económica que se mantenía desde la época del partido hegemónico, y que por si fuera poco, encontraba unas condiciones crecientes de inseguridad a nivel nacional, que ponían en riesgo la gobernabilidad del propio país.

Por todo lo anterior, afrontó nuevos retos que resolver en la agenda política nacional, como fue la de apaciguar y negociar con los partidos que habían perdido la Presidencia de la República, especialmente los que apoyaron la candidatura de López Obrador; asimismo la extinción de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, la cual funcionaba en la ciudad capital de México; también la creación de una reforma del Estado, que incluyera el fortalecimiento de las instituciones que habían sido cuestionadas en la elección federal anterior, con el fin de que las elecciones intermedias y federales siguientes no fueran tan discutidas como las del 2006; además de modificar el régimen de PEMEX, para mejorar la crisis económica que vivía; pero sobre todo, combatir el creciente narcotráfico, que hundía a la nación en un estado de inseguridad jamás vivida en la historia de México (Navarrete, 2012: 13-14).

El panorama legislativo tampoco era muy alentador, a pesar de que el partido del presidente de la República tuviera una mayoría relativa en la Cámara de Diputados y el

Senado. Después de las elecciones federales del 2006, la primera quedó constituida por 206 escaños del PAN, 126 del PRD, 104 del PRI, 19 del PVEM, 16 del PT, 16 de Convergencia, 9 de Nueva Alianza y 4 de Alternativa Socialdemócrata Campesina; mientras que la segunda mencionada, se formó con 52 senadores del PAN, 26 del PRD, 33 del PRI, 6 del PVEM, 6 de Convergencia, 4 del PT y 1 de Nueva Alianza. Los resultados mostraron una vez más, que la pluralidad que había fomentado la transición a la democracia en años anteriores, se consolidaba dentro del sistema político mexicano, teniendo en el Congreso de la Unión un claro ejemplo de ello. Y ahora le tocaba a Felipe Calderón, reflexionar sobre el inmovilismo parlamentario generado en la administración anterior, con el fin de no volver a repetir los errores de su antecesor y sacar adelante las reformas estructurales que exigía el país (Magar, 2007: 190).

Es por ello que desde el inicio de su administración, se avocó a resolver las problemáticas mencionadas, empleando todas las facultades disponibles que tenía a la mano el Ejecutivo federal. Durante su campaña electoral, Calderón se comprometió con la creación de un millón de empleos anuales, convirtiéndose como él se autonombró en el “presidente del empleo” (Ordaz, 2013). De acuerdo con las cifras oficiales en 2006, el desempleo en México no parecía ser muy alto, pues conforme al informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de desocupación se ubicó en 3.32% de la población económica activa, significando la cantidad de 43,575,476 personas, lo que implicaba un aproximado de 1.4 millones de potenciales trabajadores sin empleo (Valdivia, 2012: 85-89).

Sin embargo, la tasa de crecimiento del empleo durante su administración quedó muy por debajo del ideal de una economía nacional en pleno desarrollo, pues la crisis global que hundió a las economías mundiales en enero de 2009, la cual se originó en Estados Unidos e impactó en más de ciento cincuenta países, incluyendo México, repercutió en la creación de más empleos de lo esperado. Los datos oficiales señalan que la meta en materia de creación de empleos formales propuesta por el Ejecutivo federal se logró dos meses antes de finalizar su sexenio. Pero al contrastar los datos reflejados por el INEGI de diciembre del 2006, en la que se expone que existía una población económicamente activa de 44.4 millones y 1,600,891 desempleados, con los presentados en agosto del 2012, en el que había 50.9 millones de población económicamente activa y 2,468,162 mexicanos sin empleo, muestran una diferencia de 876,271 desempleados más de los que Calderón había recibido de Fox. Destacando que durante la administración de Calderón se generaron aproximadamente 2,505,000 empleos en las actividades

informales, los cuales no se registraban en los datos oficiales que reflejaba el IMSS. Al final, lo cierto fue que a lo largo de toda la administración de Calderón se generaron 2,502,000 empleos formales, los cuales significaron un número positivo si lo reflejamos con la crisis financiera mundial y el conflicto de seguridad creciente que azotaba la nación, pero esto también simbolizó una cifra muy corta para un país que requería un mayor número de empleos (Zúñiga, 2012: 31).

Por otra parte, en materia legislativa la situación se presentaba igual o peor de ríspida que la pasada administración de Vicente Fox, pues en este caso Calderón tenía en contra de cualquier propuesta gubernamental a los partidos políticos de izquierda que habían apoyado a López Obrador, pero gracias a la experiencia legislativa que tenía el presidente de la República, los resultados no fueron tan decepcionantes como los vividos en el sexenio anterior. Además, durante las elecciones federales intermedias del 2009, la renovación de la Cámara de Diputados significó la disminución de la influencia del PAN dentro de la misma al obtener 143 escaños, pasando a ser segunda fuerza en la mencionada Cámara, ya que el PRI se convertía en la primera con 237 legisladores, seguidos ambos partidos por el PRD con 71, PVEM con 22, PT con 13, Nueva Alianza con 8 y Convergencia con 6 (Urrutia, 2009: 5). Estas cifras complicaron la delicada situación legislativa en la segunda mitad del Gobierno de Calderón, pues las preferencias electorales habían cambiado la estructura de la Cámara baja, sumándole también el fortalecimiento del PRI con miras a las elecciones federales del 2012.

Al ponerse en marcha la administración de Calderón, la reforma política fue presentada al inicio del periodo de Gobierno, con el fin de resolver los diferentes conflictos que afrontarían, especialmente los ocasionados por los sufragios federales del 2006. Pero la misma, fue modificada y promulgada hasta agosto del 2012, siendo una muestra del complicado camino legislativo que enfrentó en ese momento. En la mencionada reforma, quedaron aprobadas las candidaturas ciudadanas, las cuales entraron en vigor a partir de las elecciones del 2015, asimismo las consultas ciudadanas y el reemplazo interino del titular del Poder Ejecutivo por el secretario de Gobernación, para el caso de falta absoluta del primero; pero se dejaron guardadas excelentes propuestas para una mejor ocasión democrática, como fueron la reelección de alcaldes y legisladores, la implantación de la segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales, la reducción de 100 diputados federales y 32 senadores de la República, entre otros temas. El Legislativo federal volvía a presentarse como una institución autónoma de los demás

poderes y niveles de gobierno, pero también como una figura política que entorpecía el desarrollo gubernamental, ocasionando inmovilidad legislativa al Gobierno federal.

El bloqueo generado por los partidos políticos de izquierda y el creciente protagonismo del PRI, también afectaron otro tipo de reformas propuestas por el Ejecutivo federal y su partido político, pues la reforma laboral exhibida dejó intactos los privilegios de los sindicatos, pero obligó a la rendición de cuentas de sus líderes, siendo uno de los motivos principales de la misma; además, las reformas fiscales y energéticas no fueron aprobadas conforme a las necesidades que exigía el país. No obstante, si se logró facultar a la Comisión Federal de Competencia en una reforma económica, con el fin de sancionar prácticas monopólicas, y eliminar por decreto la compañía de luz y fuerza del centro, la cual contenía uno de los sindicatos más corruptos del país. En general, la parálisis legislativa primó en casi todo el sexenio de Calderón, ya que los intereses políticos partidistas se impusieron a las reformas estructurales que tanto necesitaba la nación (Robles, 2014).

Pero no todos fueron errores o derrotas en la administración de Calderón, ya que la gestión que realizó durante la crisis financiera que impactó a México en el año 2009, en el que el producto interno bruto (PIB) nacional cayó un 6.2%, el Gobierno federal implementó una medida de emergencia para evitar despidos masivos, aplicando una división al pago de los salarios de los trabajadores de tal forma que el Gobierno pagara un tercio de estos, las empresas otro tercio y el propio empleado asumiera el costo de la parte sobrante. Dicha medida fue promocionada por Calderón en conferencias alrededor del mundo, en el marco de la crisis financiera, presentándola como una de las medidas clave y más exitosa de su sexenio.

Y a pesar de que el crecimiento promedio de su administración se ubicó apenas en un 1.6%, debido principalmente al impacto financiero mundial, los números no fueron tan negativos si es que se comparan con el crecimiento de otras potencias económicas en el mundo que incluso se contrajeron. La inflación estuvo oscilando entre un 3 y 4%, considerada una de las más bajas de la historia, siendo una cifra tolerable por el Banco de México. Asimismo, la devaluación de la moneda nacional no se vio fuertemente afectada por el sismo económico mundial, pues el peso frente al dólar subió de 10.10 a 13.54, siendo uno de los indicadores más claros del desempeño gubernamental. Y debido a la estabilidad del tipo de cambio mencionado, el Gobierno de Calderón pudo otorgar certidumbre a los inversionistas internacionales, pues veían en México un territorio estable económicamente, con un manejo de la inflación responsable, con el

control de las reservas internacionales, con una alta capitalización de la banca mexicana, pero sobre todo respetuoso de las leyes financieras internacionales. Cabe destacar que durante el sexenio de Calderón, las reservas internacionales rompieron un record histórico, ya que en junio del 2012 el Banco de México reportó más de 156 mil millones de dólares, gracias entre otras cosas, a otra cifra record de 100 mil millones de dólares en la inversión extranjera directa que presentaba la Secretaria de Relaciones Exteriores. Además de la cuestión positiva en materia económica, también hubo otros rubros a destacar en su sexenio, como la inversión en infraestructura de más de 325 millones de pesos, los cuales fueron enfocados principalmente al sector carretero; de igual manera, la puesta en marcha de proyectos importantes como la hidroeléctrica en Jalisco, el puente baluarte que conecta los Estados de Durango y Mazatlán, el túnel emisor oriente en el Estado de México; asimismo la consideración de elevar a rango constitucional los derechos humanos y facultar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para investigar violaciones graves a las garantías individuales; sortear con éxito la pandemia de la influenza A/H1N1; y el implantar una reforma electoral que diera solidez a la desgastada democracia que se vivía en México.

Podemos afirmar que Felipe Calderón no tuvo el camino tan fácil como se supondría, al empezar su administración con una mayoría relativa, con la transferencia de Gobierno de un mismo partido político o con las bondades que otorga la transición a la democracia, pues la gobernabilidad del país seguía poniéndose en juego, ya que los partidos preferían proteger y continuar con sus propios intereses. Pero serán la materia electoral y de seguridad pública, además del mencionado incremento del empleo, los temas principales que marcarían el inicio y el fin del sexenio de Calderón, mismos que abordaremos en los siguientes apartados, pues tendrán una gran influencia en los resultados electorales del 2012.

Por último, debemos subrayar que Felipe Calderón transfirió la Presidencia de la República al candidato ganador del PRI y PVEM, Enrique Peña Nieto, el cual logró la victoria con un 38.21% de los sufragios, seguido por el nuevamente candidato del PRD, PT y Movimiento Ciudadano, Andrés Manuel López Obrador, que obtuvo 31.59%, la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, con 25.41%, y el candidato de Nueva Alianza, Gabriel Quadri de la Torre, con 2.29%. Y que además, dejaba constituida a la Cámara de Diputados y al Senado, de una manera favorable al partido del presidente electo, es decir, el PRI, pues la primera se compondría de 207 diputados del mencionado partido político, 114 del PAN, 101 del PRD, 19 del PT, 33 del PVEM, 16

de Movimiento Ciudadano y 10 de Nueva Alianza; mientras que el Senado se formaría 52 escaños del PRI, 38 del PAN, 22 del PRD, 4 del PT, 9 del PVEM, 2 de Movimiento Ciudadano y 1 de Nueva Alianza (IFE, 2012: 1-3). Dejando un panorama muy diferente al que fuera entonces partido hegemónico, pues la pluralidad partidista e ideológica, la democracia misma y la reactivación del federalismo, estarían presentes en esta nueva etapa de Gobierno del PRI.

IV. 2. 2. 1. Otra reforma electoral para enmendar los errores del pasado

Las elecciones federales del 2003 y 2006, confirmaron lo ocurrido en el año 2000, pues se ratificaba que las votaciones en México serían altamente competidas, privando una incertidumbre democrática en torno a los resultados, en la que además ninguno de los partidos políticos tendría el peso suficiente como para apoderarse por sí mismo de la mayoría absoluta en las instituciones legislativas. La normalidad con la que se fueron presentando diversas administraciones divididos en todos los niveles de gobierno del país, supondría que habría una madurez democrática con la que se aceptarían los resultados para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el 2006. Sin embargo, dichas votaciones del 2006 expusieron fragilidades del sistema electoral mexicano, causando un conflicto social que dividió a la sociedad mexicana en dos. El inédito escenario que se suscitó en 2006, con una elección tan reñida, la cual fue resuelta por un margen de medio punto porcentual, desencadenó una serie de conflictos, los cuales no se había considerado trascendentes, pero que en dicho momento recuperaban una magnitud y un peso trascendental.

Unas votaciones donde la diferencia de sufragios entre el primero y su más próximo seguidor fueran mínimos, por lógica incitaría a que los errores u omisiones legales tomaran una mayor notoriedad, pues serían decisivos en los resultados finales, teniendo una importancia diferente que otro contexto no tendrían. Si a todo esto se suma que la legislación electoral contenía algunas lagunas legales, mostrando que la misma no estaba actualizada a las necesidades que se presentaban en el momento de la elección, provocó una alta tensión social que se extendió incluso pasadas las votaciones.

Sin entrar en detalle sobre la irresponsabilidad en la que actuaron los diferentes actores políticos del momento, el terreno político que se presentaba avivó la desconfianza social del proceso y las instituciones, los cuales perdieron credibilidad ante los mismos, sin importar los logros que se había conseguido anteriormente, como fue la primera transición política federal. Córdova (2008: 673-677) señala que los diversos problemas

electorales surgidos en el 2006, mostraron a México y a su reciente democracia, que en materia electoral no existían reformas definitivas, pues las leyes deberán adecuarse consecutivamente frente a los nuevos retos del momento.

Debido a esto, el Gobierno de Felipe Calderón decidió realizar en 2007 una reforma electoral, que diera mayor certeza, igualdad y credibilidad a las siguientes elecciones, dando inicio a un proceso ambicioso de transformación institucional, que contemplaba reformas a la Constitución y a las leyes en la materia, siendo el segundo objetivo principal de su administración. La iniciativa de reforma electoral fue presentada el 31 de agosto del 2007 a la comisión permanente del Congreso de la Unión, dentro del marco de los trabajos de la comisión ejecutiva para la negociación y construcción de acuerdos (CENCA) del Congreso de la Unión, el cual estaba encargado del proceso de reforma del Estado. La negociación sobre la mencionada reforma fue muy compleja, pero tenía dos puntos coincidentes fundamentales en las que se encaminaba, y que llamaban la atención de todos los partidos políticos, es decir, la reducción de gastos de campaña y la reglamentación del acceso a los medios de comunicación. Es así como entre septiembre y diciembre del 2007, todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, debatieron sobre la reforma electoral de mayor envergadura en los últimos años. La unanimidad de la aprobación en lo general no se produjo de la misma manera que en lo particular, ya que se hicieron evidentes las diferencias entre los partidos consolidados como el PAN, PRI y PRD, con los de menor o nueva presencia, como el PVEM, PT, Convergencia y Nueva Alianza. Pero a pesar de las diferencias ideológicas visibles, esto no ocasionó el entendimiento entre los mismos, pues la situación conflictiva vivida en el 2006 obligaba a los partidos políticos a buscar los consensos necesarios para lograr un gran acuerdo en la materia (Pliego, 2009: 3-9).

Conforme al dictamen que calificaba las elecciones del 2006, elaborado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006: 94), se expuso que la propaganda negativa causó un desequilibrio en la contienda, generada principalmente por terceros ajenos a ésta, y se aceptó que la transmisión de dos mensajes publicitarios por radio y televisión, los cuales fueron a favor de Calderón y en contra de López Obrador, ocasionaron irregularidades al proceso electoral, pero éstos no fueron determinantes para el resultado final, pues no se pudo demostrar el impacto entre los electores. En cuanto a las intervenciones del entonces presidente Fox, el resultado del análisis realizado se generó igualmente que el anterior, al considerarse que no tuvo suficiente influencia en la intención del voto, pero se acentuó en el mismo, que las declaraciones

hechas por el Ejecutivo federal constituyeron un grave riesgo para la validez de la elección y de la reciente democracia mexicana.

Por todo lo anterior, la reforma electoral del 2007 se enfocó en la regulación de los medios de comunicación para las siguientes campañas electorales; además de reglamentar el gasto en las campañas, por medio de una renovada fórmula de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos e imponer límites menores a las aportaciones privadas que pudieran conseguir; asimismo, se economizaron las campañas reduciendo la jornada de actividades en 90 y 45 días, para las presidenciales y el Congreso de la Unión respectivamente; de igual manera, consideró fortalecer las atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), destacando en la primera la facultad de administrar los tiempos de los partidos en radio y televisión, mientras la segunda se le concedía la decisión de la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Carta Magna; también aplicó la prohibición para actores ajenos al proceso electoral que incidieran en las campañas y sus consecuentes resultados, mediante aportaciones o mensajes promocionales en los medios de comunicación; y finalmente, otorgó el derecho a los partidos políticos nacionales para el uso gratuito y permanente de los medios de comunicación, el cual sería administrado y otorgado por el IFE, por lo que quedaba prohibido a los partidos políticos la contratación de tiempos en los medios de comunicación.

Todas estas innovaciones electorales, entre otras, plantearon la necesidad de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciéndose con ello una tercera generación de reformas electorales profundas, la cual se sumaba a la de 1977 y 1996. Cabe señalar que la reforma electoral se estableció bajo una visión centralizadora, al establecer para todas las Entidades federales la reducción en el financiamiento público de los partidos políticos, la prohibición de compra de publicidad electoral en medios de comunicación que no fueran autorizados previamente, la reducción de las campañas, la unificación del calendario electoral, entre otros cambios más. Sin embargo, y apegándose a los principios federales, después del surgimiento del mencionado código, las 32 Entidades federales se avocaron en copiar o reformar las disposiciones locales de sus normas, apegándose a la autonomía que disponen, siempre que ésta no se contravenga con la Constitución y las normas federales (Rodríguez, 2008: 93-105).

La prueba de fuego estaría presente en la votación presidencial del 2012, pues no solamente intentaría recuperar el prestigio perdido en el 2006, sino que además volvería a participar el artífice principal por el que se dudó del proceso y las instituciones electorales, es decir, Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, esta vez la diferencia entre el ganador y su más cercano perseguidor no fue solo medio punto porcentual, pues Enrique Peña Nieto lograría una diferencia de 6.62% de los sufragios totales, lo que implicaría que López Obrador y la sociedad, especialmente sus votantes, no pudieran dudar sobre los resultados, aunque al final el primero lo hiciera como de costumbre. La celebración y el resultado de la elección presidencial tuvo la validez necesaria para no dejar dudas de la misma, pues no solo ayudó a recuperar la reputación de la democracia mexicana y sus instituciones, sino que además fomentó una estabilidad necesaria para el Estado federal mexicano.

Conforme a lo anterior, podemos afirmar que toda reforma electoral, así como la del 2007, no deberá ser considerada como definitiva, pues estará limitada a las cuestiones del momento en que se celebren los sufragios. El reto electoral que se había hecho presente después de la victoria oficial de Calderón, había sido sorteado positivamente gracias a la mencionada reforma, ya que el escenario político y social no volvió a encresparse con tal magnitud en 2012. Y a pesar de las limitaciones que presenta la misma, será útil para el fortalecimiento de la naciente democracia mexicana, y por consiguiente, del desarrollo de su federalismo.

IV. 2. 2. 2. La Guerra contra el narcotráfico: Injerencia o coordinación obligada

El tercer tema primordial de la administración de Calderón, provino de una grave herencia en materia de seguridad, caracterizada por el gradual dominio territorial del narcotráfico, por el combate sangriento entre los cárteles de la droga, por una narcoviolencia alarmante en la frontera con los Estados Unidos, por un aumento del consumo de drogas en el país, por una oposición de Fox a usar la fuerza pública y por un crecimiento del flujo de drogas. Todo esto mencionado, sumado a la crisis inicial de legitimidad por el que vivía el presidente Calderón, el mismo emprendió una campaña de combate frontal al narcotráfico que implicó el apoyo del Ejército, declarándole la guerra al crimen organizado a pocos días de tomar posesión en la Presidencia de la República, pues en un acto desesperado por recuperar el control de su natal Michoacán, iniciaría operativos en dicho Estado desplegando a más de cinco mil efectivos.

Durante la XXI sesión del Consejo Nacional de Seguridad en enero del 2007, Calderón reafirmó su declaración textual de guerra contra el narcotráfico, exponiendo la necesidad de tomar conciencia sobre lo alarmante de la situación, mostrando una estrategia con visión a largo plazo, pero mezclado con acciones que dieran resultado en corto tiempo. Dichas acciones versaron sobre el reforzamiento de las fuerzas del orden para restablecer las condiciones mínimas de seguridad en ciudades, poblaciones y regiones del país que estuvieran amenazadas por la violencia del crimen organizado, igualmente fortalecer las instituciones policiacas por medio de la integración de diez mil efectivos provenientes del Ejército y la Marina de México, asimismo realizar un programa integral en materia de seguridad y procuración de justicia mediante la Procuraduría General de la República y el gabinete de seguridad nacional, además de unificar operaciones de la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva y también modernizar y certificar las fuerzas policiacas por medio del servicio nacional de carrera. Las mencionadas operaciones implicaban la participación de las Entidades federales y sus municipios, pues el Gobierno de Calderón buscaba celebrar un pacto contra la delincuencia organizada y por la seguridad de México, manifestando la enorme necesidad por enlazar trabajos entre los diferentes órdenes de gobierno. Adicional a lo anterior, se dio inicio a la denominada cruzada nacional contra la delincuencia, en el que se hacía un llamado a los poderes del Estado, medios de comunicación, organizaciones civiles y a la sociedad en general, para trabajar en conjunto y restablecer la paz y tranquilidad en el país. Siendo así como Calderón consideró prioritario el tema de la seguridad pública, estableciéndolo como uno de sus principales objetivos de la agenda gubernamental (Norzagaray, 2010: 169-174).

Después de iniciar instrucciones en Michoacán, los operativos conjuntos entre militares y policías continuaron en varios Estados del país como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero, logrando reducir la presencia inmediata del narcotráfico en dichos territorios, pero provocando a su vez, el desplazamiento de la narcoviolencia a los Estados vecinos de los mismos, surgiendo un reacomodo territorial de las bandas criminales. Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco, fueron ejemplos de Entidades federales que fueron afectadas por la reorganización que produjo el operativo en Michoacán, trayendo consigo una creciente violencia que antes no habían tenido. Además, el uso de la Marina y el Ejército Militar, implicó un incremento en las confrontaciones contra el crimen organizado, que sumado a la falta de entrenamiento en materia de seguridad con civiles, también produjo graves y notorias violaciones a los

derechos humanos. Cabe destacar, que a la par de la política de combate frontal contra el narcotráfico implementado por el Gobierno de Calderón, los enfrentamientos entre bandas del crimen organizado aumentaron de manera alarmante, provocando el incremento del número de personas ejecutadas por el narcotráfico (Chabat, 2010: 7-9).

De acuerdo al informe realizado por la comisión de seguridad pública de la Cámara de Diputados, el número de homicidios relacionados con el narcotráfico en los primeros años, estuvo alrededor de más de cinco mil ejecuciones, es decir, el doble del 2006 y más del doble que 2005. La tendencia creciente disminuyó a mediados del 2007, debido al pacto entre las bandas criminales y su reorganización territorial, pero ésta no duraría tanto tiempo, pues en 2008 iniciaría una nueva oleada que duplicaría los asesinatos del año anterior, y ésta se incrementaría con el pasar de los años (Ravelo, 2007).

Debido al descontrol mostrado y falta de resultados por la confrontación, Calderón mandó en marzo del 2007, propuestas de reformas al Legislativo federal en materia de seguridad pública, destacando en la misma, la inclusión del arraigo por 30 días como medida cautelar para casos de delito grave o delincuencia organizada; la autorización para que la policía pudiera ingresar a un domicilio particular sin previo orden de cateo; el permiso para que el ministerio público pudiera ordenar arraigos, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, cuya validez estará después en proceso de revisión judicial; la anuencia para que los sentenciados de fuero común y fuero federal puedan purgar penas en cualquiera de las prisiones sin importar el tipo de delito; la aprobación para que en casos de delincuencia organizada, se mantengan todos los datos del acusado; la concesión para que las víctimas de un delito puedan solicitar la reparación del daño causado; la prohibición para que los menores de edad realicen careos; la aprobación para facultar al Estado de poder incautar bienes que son producto de la delincuencia organizada; la implantación de un código penal único para todo el país surgido desde el Congreso de la Unión, aunque implique ir en contra de los principios federales; la creación de un sistema nacional de desarrollo policial que regularice al cuerpo policial y la libre remoción de los mismos y de agentes del ministerio público, abarcando todos los niveles de gobierno; entre otros temas. Y que sumado a lo anterior, se integraba una reforma al código penal federal con el fin de establecer la prisión vitalicia para el delito de secuestro, mejorando así las herramientas jurídicas para reducir el nivel delincuencial que azotaba el país.

Un año después de presentar las mencionadas propuestas, con excepción de los cateos sin orden judicial, la creación del código penal único y la remoción libre de agentes del

ministerio público y policías en los diferentes niveles de gobierno, las mismas fueron aprobadas durante el 2008 y 2009. Igualmente, se sumó a las anteriores una marcada reforma al sistema de justicia penal, con el fin de cambiar el sistema inquisitorio por uno acusatorio, teniendo éste como plazo de ocho años para instrumentarse en todo el territorio nacional (Chabat, 2010: 9-10).

La centralización también se hizo presente con los datos y la logística, al crearse el sistema único de información criminal, el cual servía para obtener una base de datos general gracias al aporte de todos los niveles de gobierno, facilitando con ello archivos, nombres de delincuentes, modos de operación, fotografías, huellas y demás referencias, que facilitaban la coordinación de los tres órdenes de gobierno. Sumado a esto, se puso en marcha el proyecto denominado plataforma México, con el fin de generar redes de dependencias e instituciones vinculadas a la materia de seguridad pública, facilitando con ello el intercambio de información en todos los niveles gubernamentales, con el fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos conjuntos.

La propaganda de la administración federal en la primera mitad del sexenio, se enfocó en evitar que la droga no llegara a manos de la juventud mexicana, dejando a un lado otros delitos causados por la misma circunstancia como el secuestro o el robo, pero después de los malos resultados electorales del 2009, el discurso gubernamental cambió, manifestando que la seguridad y la recuperación de los cuerpos policiales penetrados por el crimen organizado, se convertían en la justificación y prioridad del Gobierno de Calderón, para continuar con la confrontación que había comenzado desde el inicio del sexenio. Pero a pesar de que el discurso cambio, la estrategia frontal siguió con más agresividad, muy a pesar de las posibles violaciones constitucionales que pudieran generarse, así como en detrimento de la autonomía estatal y municipal, y por consiguiente del sistema federal mexicano. El argumento de que estaban penetradas por el crimen organizado algunas de las corporaciones policiacas estatales y municipales, sustentaba la intromisión del Gobierno federal en materia de seguridad, quedando sumergida la soberanía de los municipios y Entidades federales con la irrupción del Ejército, la Marina y la policía federal. La gravedad del asunto implicaba un comportamiento diferente si se pretendía respetar los principios federales con que se rige el Estado mexicano, pues en lugar de comenzar a reformar las instituciones locales, con apoyos, equipos de trabajo, depuración y exigencia en la rendición de cuentas, Calderón decidió prescindir de ellas, imponiendo el orden con las fuerzas federales que tenía a disposición (Romero, 2012).

Paralelo a los trabajos nacionales, la administración de Calderón decidió celebrar un convenio de colaboración con los Estados Unidos para el combate al narcotráfico, denominado iniciativa Mérida, el cual contemplaba la ayuda de 1,400 millones de dólares en equipo durante tres años, fortaleciendo así las capacidades de inteligencia, dispositivos y modernización organizativa de las instituciones encargadas de velar por la seguridad del país. Cabe mencionar, que el convenio se cumplió hasta el 2011 como estuvo programado, por lo que ambos países pactaron la renovación indefinida del mismo, pues la gravedad de la materia lo hacía necesario al reconocer que enfrentar el crimen transnacional requería de un compromiso de mayor plazo que los tres años pactados. El paquete de ayuda que siguió a la iniciativa Mérida, estuvo enfocado principalmente en afectar la capacidad operativa de las organizaciones criminales, institucionalizar el Estado de derecho, crear una frontera acorde al siglo XXI y fomentar comunidades fuertes y con capacidad de recuperación. Y así como en su primera etapa, la mayor parte del financiamiento se enfocó al equipamiento, centrándose en la creación de instituciones y la prevención social del delito y la violencia. Sin embargo, esta misma renovación puede entenderse como un fracaso de todo el esfuerzo realizado por la administración de Calderón, pues en la segunda mitad de su administración se intensificaron los homicidios relacionados con el narcotráfico, dejando expuesto la mala efectividad en el combate al crimen organizado. Y ante el creciente desencanto ciudadano por la confrontación del Gobierno federal en contra del narcotráfico, sumado al pésimo desempeño electoral del PAN en las elecciones federales intermedias, Calderón se esperanzó en que la ofensiva en su segunda mitad del Gobierno tuviera éxito. Es por ello que el mismo desechó la idea que la estrategia de seguridad fuera a largo plazo, ya que sus esfuerzos se enfocaron en las ciudades más violentas del momento, creyendo que las victorias simbólicas en esas plazas demostrarían que la ofensiva sí era efectiva y que con el tiempo se pudiera ganar. No obstante, y como lo mencionamos anteriormente, los efectos de la violencia desatada en el país tuvo consecuencia en las preferencias electorales de la sociedad mexicana, pues no solo el PAN perdió la Presidencia de la República, sino que se convirtió en la tercera fuerza de las preferencias presidenciales en el país (Wolf, 2011: 672-683).

La estrategia de Calderón se había concentrado principalmente en luchar contra los cárteles del narcotráfico y capturar a sus líderes principales, considerando la militarización de las maniobras, lo que resultó en mayores niveles de violencia e inseguridad en el país, afectando no solo a los criminales que integraban los cárteles del

narcotráfico, sino que también a la sociedad en general. Uno de los resultados de la guerra contra el narcotráfico, fue el aumento del número de cárteles de las drogas durante la época de Gobierno de Calderón, pues en 2006 tan solo existían seis organizaciones criminales en el país, creciendo un año después a ocho organizaciones, doce en 2010 y dieciséis cárteles en 2012, haciéndose cada vez más difícil el combate para la administración federal, pues la fragmentación de los cárteles dificultaba la perceptibilidad de las operaciones criminales y asimismo de su captura (Rosen y Zepeda, 2015: 159-165). Es por ello del incremento de la violencia, pues el conflicto se presentó desde varios frentes, causando que la administración de Calderón concluyera con un enorme fracaso al tener un incremento alarmante de homicidios, pues conforme a los reportes del INEGI, se registraron 19,803 asesinatos relacionados con el narcotráfico en 2009; 25,757 en el siguiente año; 27,213 en 2011; y 25,967 en 2012, siendo un pavoroso total de más de 120 millones de muertes ocasionadas por el enfrentamiento frontal del Estado al narcotráfico o por la reorganización de los grupos delictivos encargados de la compra, traslado y venta de estupefacientes (Robles, 2014). Por desgracia, Calderón finalizó su Gobierno con un gran número de asesinatos relacionados al narcotráfico, los cuales han sido señalados como su responsabilidad por desatar una guerra en el país. Pero a pesar de todo, no podemos dejar de distinguirse la valentía con la que se enfrentó el Gobierno ante dicho problema, pues estaba en juego la gobernabilidad del Estado en diferentes partes del territorio nacional, pero la incorrecta estrategia tomada por el Gobierno federal y la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno, provocaron el notorio fracaso en la materia.

Finalmente, debemos resaltar lo afirmado por Trejo y Ley (2016: 11-52), los cuales indican que la estrategia de lucha contra el crimen organizado tuvo tintes partidistas. En su investigación sobre la violencia durante la administración de Calderón, señalan que el despliegue del Ejército para controlar la violencia del narcotráfico resultó más efectiva en condiciones donde gobernaba el mismo partido político, es decir, el PAN, mientras que reflejó ser menos efectiva donde existía una pluralidad partidista en los niveles estatal y municipal. Los datos apuntan a un incremento de homicidios en las ciudades de las Entidades federales gobernadas por el PRD, destacando que incluso llegaron a ser 100% mayor que en las administradas por el PAN, pues afirman que el PRD se veía como el enemigo número uno del Ejecutivo federal y su partido político, fundamentándose en el antecedente de la elección federal del 2006, por lo que la guerra contra el narcotráfico fue aprovechado por el Gobierno de Calderón para minar las

bases electorales de la izquierda mexicana, negando asistencia efectiva en regiones donde el PRD tenía presencia electoral, para después señalarlos como culpables de la violencia criminal, una situación muy diferente en las intervenciones donde gobierna el partido del presidente, en el que pudieron presenciar cooperación y coordinación entre militares y policías locales. Incluso mencionan la existencia de una colaboración parcial con el PRI, gracias a que dicho partido reconoció en su momento la victoria de Calderón, ayudándolo a rendir protesta en el cargo y al convertirse en el más que probable socio legislativo, por lo que tuvo notorios beneficios en materia de seguridad.

A juicio de los mencionados autores, descartan que se haya tratado únicamente de un problema de coordinación entre autoridades de distintos partidos políticos, pues observaron una mejor voluntad de cooperación con la oposición más cercana al Gobierno federal. Por una parte, sostienen que las administraciones estatales o municipales del PAN recibieron ayuda para depurar sus policías, información táctica, apoyos económicos y programas sociales en municipios afectados por la delincuencia, sumándole que sus copartidarios nunca fueron enjuiciados por delitos de corrupción, a pesar de algunos casos comprobables. Mientras que por otro lado, los partidarios de la izquierda eran culpados por la intensificación del conflicto, por la falta de comunicación entre las autoridades, por ser culpables del alto grado de corrupción en sus instituciones policíacas, y por negarse a la intervención unilateral de las fuerzas federales.

La escasa relación intergubernamental en materia de seguridad, provocó que el Gobierno federal no tuviera acceso a información local y que las autoridades estatales y municipales no contaran con protección y apoyos de la Federación, sumándole a ello una clara desconfianza entre los mismos que no abonaba al tema, avivando la indefensión de algunas poblaciones del país. Es por ello que Calderón justificó el poco o nulo avance en Estados como Michoacán o Guerrero, manifestando que con la existencia de una buena coordinación entre autoridades federales y locales, los niveles de violencia pueden ser atemperados, controlados y disminuidos, pero como en dichas Entidades no existe una buena comunicación y confianza, al no depurar sus instituciones de seguridad y justicia o no transferir información necesaria para operaciones, no era casualidad que continuaran los problemas de violencia.

Lo cierto es, que el tema de seguridad expuso la novedosa forma en que se manifiestan las relaciones intergubernamentales después de la transición democrática a nivel federal, implicando también una centralización de la información y operaciones en materia de seguridad. La transición a la democracia incentivó la pluralidad partidista, la cual se

reflejó en la composición de un nuevo mapa político nacional, surgiendo con ello renovadas RIG's que estarán condicionadas de acuerdo a la relación partidista de los diferentes niveles de gobierno (Riker, 1964). La obligación sobre la seguridad del país, se convirtió en la excusa perfecta para el uso de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo federal, pues fue así como se sustentó la intervención de las fuerzas armadas federales en las regiones del país. La democracia en México, había traído un sin número de beneficios y consecuencias para su sistema político, mismos que abordaremos en las siguientes líneas, pero también demostró la inmadurez de la misma y los enormes retos por los que necesita pasar para consolidarse.

IV. 3. Efectos de la transición democrática en el federalismo mexicano

Después de reflexionar el proceso evolutivo del federalismo en México, considerando desde su surgimiento, y resaltando los dos periodos de Gobierno antes y después de la primera transición democrática federal, podemos afirmar que la transición a la democracia tuvo significativas consecuencias para el federalismo mexicano, de las cuales destacaremos tres principalmente. La primera de éstas vino de la mano del surgimiento de un nuevo mapa político nacional, pues gracias a la instauración de la democracia en el sistema político mexicano, se fomentó la diversidad partidista en los Gobiernos estatales y municipales, que al momento de presentarse la primera transición federal, constituyó por primera vez una geografía política plural, donde coexistían diferentes partidos políticos en los tres niveles de gobierno, así como en sus órganos legislativos. Después de la elección federal del 2000, el partido político del presidente de la República dejó de estar presente en la mayoría de las administraciones estatales, al solo gobernar en siete de las treinta y dos Entidades federales, y dos en conjunto con el PRD, siendo una cuestión jamás vista en la historia moderna de México.

Fruto de esta nueva distribución del poder regional, nació la segunda consecuencia a considerar, pues debido a la experiencia vivida por el férreo presidencialismo del partido hegemónico y el crecimiento mayoritario de Estados gobernados por la oposición, los gobernadores del PRI y PRD, buscaron formar un bloque de poder que ejerciera de contrapeso y permitiera mayores ingresos económicos, autonomía y respeto institucional con la Presidencia de la República. Por lo que debido a esta coyuntura, nacería posteriormente la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), teniendo como principal argumento la adquisición de mayores ingresos económicos y la libertad

para manejar los mismos de acuerdo a las necesidades propias de cada región (Merino, 2010: 521-524).

Y finalmente, germinaría un tercer impacto que afectaría al Poder Legislativo federal, pues al contar ahora con una pluralidad de partidos, ideas y necesidades, provocó que el Congreso de la Unión iniciara trabajos de interés regional, los cuales repercutían a los Estados directamente, dejando de ser una institución a la orden directa del Ejecutivo federal. Resaltando que la institución representante de los territorios que constituyen la Federación, es decir, el Senado de la República, se vio enriquecida por la diversidad partidista, provocando una evolución positiva en la Cámara alta. Siendo estas tres trascendentales consecuencias a las que nos enfocaremos, con el fin de dar contestación a nuestras preguntas de investigación, avocándonos en detallar las mismas en las siguientes líneas, con el fin de sustentar lo afirmado en el presente estudio.

IV. 3. 1. Mapa político nacional

Reafirmando lo expuesto anteriormente, el largo proceso del establecimiento de la democracia, la cual llegó a su máxima expresión con la primera transición democrática federal, fomentó la distribución del poder entre los diferentes partidos políticos. La transformación del mapa político nacional inició principalmente desde 1977, es decir, cuando comenzó el proceso de liberalización política, al conquistar la oposición del partido hegemónico algunos espacios gubernamentales a nivel local, que el mismo PRI concedía a los partidos de oposición para allanar los problemas regionales.

Pero el salto más importante que se presentó para la democracia y para el sistema federal, fue cuando el PAN logró la victoria en la primera Entidad federal, gracias a la coyuntura electoral de 1988 que resultó en la falta de legitimidad del entonces presidente Salinas, ya que sería éste el que daría su anuencia para que el PAN ingresara en las administraciones estatales, a cambio de legitimar su investidura y acciones gubernamentales. El sexenio del mismo sería trascendental, pues no solo reconocería la transición democrática estatal en Baja California, sino también permitiría la administración del PAN en Guanajuato y Chihuahua. Pero a pesar de los avances democráticos estatales, el control regional del poder continuaba siendo manejado por el partido hegemónico, pues solo el PAN, el cual se había convertido en aliado legislativo de Salinas, había podido lograr tener presencia en la geografía política del país.

Ahora bien, el PRD se hizo presente a nivel estatal hasta el siguiente sexenio, no solo por la anuencia presidencial que había tenido el PAN anteriormente, sino que los

instrumentos e instituciones democráticos del país, que habían sido fortalecidos por importantes reformas electorales, fomentaron la pluralidad partidista a nivel regional bajo procesos de elección más justos y equitativos. Durante el Gobierno de Zedillo, el PAN logró victorias en Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Querétaro; mientras que el PRD conquistó Baja California Sur, Ciudad de México, Tlaxcala y Zacatecas, logrando así una diversificación del poder regional en tres diferentes partidos políticos. No obstante, la mayoría de las treinta y dos Entidades continuaba bajo los dominios del PRI, por lo que no bastaba la escasa presencia de los partidos de la oposición para que pudiera reactivarse el desarrollo del federalismo en México.

Si bien es cierto que las relaciones intergubernamentales trasmutaron y que algunos ejecutivos estatales exigían una mayor descentralización de las facultades, la realidad sobre el federalismo continuaba siendo estático pues el partido hegemónico no solo mantenía el poder a nivel federal, sino que también en gran parte del territorio nacional. Por lo que al presentarse la primera transición democrática federal en el año 2000, la geografía política se transformó a un nivel sin precedentes, pues por primera vez el partido del presidente de la República no administraría la mayoría territorial del país a nivel local, tal y como lo veremos en el Cuadro 5.

Dicha transformación ayudaría al desarrollo del federalismo mexicano, gracias a la diversidad partidista reflejada en los tres niveles de gobierno, pero también a la separación de poderes que exigían los mismos partidos políticos, a la instauración de la democracia, a la autonomía y descentralización de competencias reclamada por las Entidades federales de la oposición, a las nuevas relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno, entre otras. Es por ello que la transición federal, fue un factor crucial para el federalismo en México, pues de otra manera, se habría continuado con esa pasividad con la que se venía desarrollando en los Gobiernos de Salinas y Zedillo.

Lograda la transición federal, la administración del presidente Fox tuvo que sortear el creciente protagonismo de los gobernadores, pues estos aprovecharían su mayoría territorial y su influencia en los legisladores federales de su región, para negociar mayores ingresos económicos y descentralizar algunas facultades necesarias, así como una mejor relación entre ambos niveles de gobierno, basado en el respeto a la autonomía y a las ideas políticas de cada uno. Dichas exigencias se verían fortalecidas con la creación en ese mismo sexenio de la CONAGO, de la cual retomaremos en el siguiente punto, pues sería la plataforma idónea para entablar negociaciones entre los niveles de

gobierno, respetando los principios federales a las que se rige el Estado federal mexicano. Pero sería esta misma organización la que nos mostraría la falta de madurez democrática entre los ejecutivos estatales y el federal, pues ante la sospecha de ser un grupo de poder que enfrentaría y cuestionaría al Gobierno de Fox, las administraciones encabezadas por el PAN no se unirían al proyecto sino hasta que el propio Ejecutivo federal dio su aprobación a la mitad de su sexenio.

Como vimos en el presente capítulo, el Gobierno de Fox no se distinguió por ser el mejor negociador con la oposición, pues a pesar de seducir a los gobernadores del PRI con un aumento económico en las aportaciones federales, además de trabajar conjuntamente en materia hacendaria con los mismos y los Ejecutivos estatales del PRD en la CONAGO, el presidente de la República no logró convencerlos para que apoyaran sus proyectos gubernamentales como sucedió con la reforma fiscal. Y al igual que su antecesor, Felipe Calderón tuvo que enfrentar las divisiones territoriales y legislativas, causadas por el establecimiento de la democracia en el país, en el que se vislumbraba una mejor posición para el Ejecutivo federal, ya que gobernaría con mayores apoyos de gobernadores y legisladores afines a su partido político. No obstante, el resultado de la elección presidencial desgastó la relación del PAN con el PRD, pues los últimos habían estado convencidos de haber vivido el mayor fraude electoral de la historia, por lo que al principio del sexenio solo mantenía contactos con los Gobiernos de su propio partido y del PRI.

Las condiciones para la gobernabilidad en el país fueron cambiando con el transcurso de los años, teniendo en la búsqueda de la seguridad pública, un claro ejemplo de ello. La misma, obligó al Gobierno federal y a los locales a trabajar en conjunto y en armonía para bajar los índices delictivos que se acrecentaban en el país. No podemos negar el alto grado de compromiso que tuvieron ambos niveles de gobierno, pues se había convertido en prioridad principal para los mismos, pero esto no implicó que los intereses partidistas se entrometieran en el asunto, pues como lo vimos, en algunos casos no se logró realizar una coordinación efectiva, causando desconfianza y señalamientos entre las mismas autoridades.

Podemos destacar el respeto de Calderón a la democracia y a los logros conseguidos por la misma, pues permitió que Entidades federales tuvieran transiciones democráticas en las que incluso no favorecían a su propio partido, destacando de entre éstas la derrota del PAN en Aguascalientes a manos del PRI o el ingreso al mapa político nacional de un Gobierno liderado por el partido Movimiento Ciudadano, nutriendo esto último a la

diversidad partidista de la geografía política. A continuación, el Cuadro 5 nos mostrará esta destacada transformación a la que sufrió el mapa político nacional, gracias a la primera transición democrática federal en el año 2000, pues como veremos, la democracia en el país también repercutió en su sistema federal al constituir una renovada geografía política que contemplaba varios Gobiernos de diferentes partidos.

Cuadro 5: La alternancia en las Entidades federales de México (1988-2012)

	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
AGS	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
BC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
BCS	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
CAMP	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
CHIS	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
CHIH	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
COAH	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
COL	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
CDMX	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
DGO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
GTO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
GRO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
HGO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
JAL	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
MEX	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
MICH	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
MOR	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
NAY	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
NL	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
OAX	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
PUE	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
QRO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
QR	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
SLP	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
SIN	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
SON	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
TAB	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
TAMPS	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
TLAX	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
VER	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
YUC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
ZAC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI

PRI	
PAN	
PRD	
MC	

Fuente: Elaboración propia, basado en los datos recopilados en los institutos estatales electorales.

IV. 3. 2. Conferencia Nacional de Gobernadores

La alternancia en el Ejecutivo federal transformó la relación de gobierno en el país, ya sea con los Poderes Legislativo y Judicial, así como con los Estados y municipios. En el 2000, la primera oposición al Gobierno alcanzaba la Presidencia de la República ganando las elecciones federales y el entonces partido hegemónico pasaba a ser la primer fuerza opositora, teniendo aún bajo su dominio diecinueve de las treinta y dos Entidades federales, más un gran número de legisladores federales y locales. La reorganización geográfica del poder, la cual analizamos en anteriores líneas, trajo consigo el nuevo protagonismo de los gobernadores, que veían en la transición federal la oportunidad para ser considerados en las decisiones gubernamentales importantes del

país, especialmente en materia económica. Coincidiendo con lo expuesto, Modoux (2006: 522-526) manifiesta que la nueva presencia de los gobernadores a nivel nacional motivó a la necesidad de constituir un mecanismo de coordinación entre los Ejecutivos de las Entidades federales, para permitir nuevos caminos de entendimiento y colaboración con el Gobierno federal. Dicha necesidad se vio cristalizada con la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual significó el esfuerzo inédito para lograr que el federalismo mexicano tuviera un camino diferente al que se había generado en todo el siglo XX, transformando las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades entre ambos niveles de gobierno, al generarse la oportunidad de coordinar los esfuerzos de los mandatarios estatales con la finalidad de construir mejores condiciones de desarrollo para cada una de las Entidades federales.

La mencionada organización de gobernadores será interpretada como un foro permanente que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo un total respeto a las demás instituciones de México, convirtiéndose en un espacio incluyente y abierto a todas las Entidades del país, sin distinción de partidos políticos⁷. Guillén (2010) define a la misma como un organismo en el cual los gobernadores de los Estados proponen y negocian directamente con el Ejecutivo federal, convirtiéndola en una fuerza política poderosa que forzosamente se da a escuchar en el país. Por su parte, Salazar (2009: 236) señala que la CONAGO funciona como un espacio de vinculación, consulta, deliberación, diálogo, concertación para lograr un equilibrio y redistribución de facultades entre los ámbitos de Gobierno. Cabe resaltar, que la mencionada conferencia funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejorar la distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno Federal y Estatal, y asimismo busca impulsar el fortalecimiento de las Entidades federales para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y la capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades; reafirmando el compromiso de los Estados con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo, proponiendo diseños de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar

⁷ Así se define en la página electrónica oficial de la CONAGO. Disponible en (www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx).

social, democracia y transparencia; y considerando siempre promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.

Esta organización se constituyó formalmente durante la reunión celebrada el 13 de julio del 2002, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, pero fue planeada desde varios años antes, teniendo un primer intento incluso previamente a la transición democrática federal. El antecedente oficial proviene con la creación de la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), el 23 de octubre de 1999 en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, teniendo como miembros fundadores a los titulares de los poderes Ejecutivos de las Entidades federales de Zacatecas, Distrito Federal, Baja California Sur, Tlaxcala y Nayarit, los cuales se caracterizaban por ser administraciones provenientes del PRD, como lo vemos en el Cuadro 6 (Aponte, 1999). Dicha asociación buscó avivar el federalismo, impulsando el desarrollo regional y proponiendo a la Federación nuevos esquemas de interrelación entre el Gobierno federal y los Ejecutivos estatales.

Cuadro 6: Entidades federales fundadoras de la Asociación Nacional de Gobernadores.

Entidad federal	Mandatario	Partido político gobernante
Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila	PRD
Distrito Federal	Rosario Robles Berlanga	PRD
*Baja California Sur	Leonel Cota Montaña	PRD-PT
Tlaxcala	Alfonso Sánchez Anaya	PRD-PT-PVEM
Nayarit	Antonio Echeverría Domínguez	PRD-PAN-PT-PRS

Nota: El Gobernador de Baja California Sur estuvo ausente durante el acto protocolario por cuestiones de carácter personal, sin embargo firmó su adhesión al mismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por EL UNIVERSAL. (www.eluniversal.com.mx/primera/879.html)

Durante el acto constitutivo de la ANAGO, quedó establecida la presidencia de la misma bajo la entonces jefa del Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga, y asimismo acordaron que el financiamiento de la asociación sería a través de las aportaciones de cada uno de sus miembros. Pero lo más relevante, fue lo que expuso el gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila, pues reveló que la asociación se encontraba en pláticas institucionales para incorporar a los titulares de las Entidades federales gobernadas por el PAN, que en ese momento figuraban como oposición, con el fin de obtener mayor fuerza y pluralidad en el organismo, ya que era constituida únicamente por ejecutivos Estatales del PRD. Asimismo comentó que la asociación pretendería establecer nuevas relaciones con las autoridades nacionales, con el Poder Ejecutivo federal, con el Congreso de la Unión, con todos los gobernadores del país y sus Congresos locales, enfatizando la cooperación de todos (Herrera, 1999).

Por su parte la encargada de la Presidencia de la ANAGO, Rosario Robles Berlanga, indicó que la asociación constituía un esfuerzo plural, acorde con los nuevos tiempos, para establecer una forma diferente de gobernar y constituir más allá de los cimientos desgastados del corporativismo, para dar paso a la participación de las bases sociales y que las Entidades tengan voz y peso en las decisiones nacionales y contribuir a un nuevo rumbo del país. Finalmente, los fundadores de la ANAGO rechazaron la idea de haber fundado un grupo que tenga interés de presión o confrontación, tajando la imagen de ser un nuevo sindicato de gobernadores con intenciones políticas, tal y como se le conocían a algunos gobernadores provenientes del PRI que buscaban protagonismo en la escena nacional.

Del anterior rechazo mencionado por los fundadores de la ANAGO, surge una segunda vertiente sobre la creación de la CONAGO, la cual no es considerada como oficial en los registros de la misma. De acuerdo a lo expuesto por García (2012: 4), será dicho sindicato la principal ruta constitutiva de la conferencia, siendo integrado única y exclusivamente por Gobiernos estatales del PRI, naciendo a mediados del sexenio de Zedillo como un contrapeso para enfrentar las decisiones del presidente de la República y contrarrestar el ejercicio centralizado y autoritario del poder, pero sobre todo para evitar que el Ejecutivo federal destituyera gobernadores.

Contrario a esta idea, para Torres (2013) la finalidad principal del sindicato de gobernadores fue abrir el Partido Revolucionario Institucional y lograr una elección interna y abierta para seleccionar al candidato presidencial, para lo cual se tuvo éxito, pues finalmente fueron cuatro los precandidatos del PRI al final del sexenio de Zedillo que compitieron, siendo Francisco Labastida, Manuel Bartlett, Roberto Madrazo y Humberto Roque Villanueva. El mismo autor menciona que los gobernadores integrantes del sindicato fueron Roberto Madrazo Pintado de Tabasco; Mario Villanueva de Quintana Roo; Víctor Cervera Pacheco de Yucatán; Manuel Cavazos Lerma de Tamaulipas; José Antonio Álvarez Lima de Tlaxcala; Víctor Manuel Tinoco Rubí de Michoacán; José Antonio González Curi de Campeche; Guillermo Mercado Romero de Baja California Sur; Rogelio Montemayor de Coahuila; Armando López Nogales de Sonora; Patricio Martínez García de Chihuahua y Jorge Carrillo Olea de Morelos; faltando por mencionar otros integrantes del sindicato como Rene Juárez de Guerrero y Manuel Bartlett de Puebla, entre otros. Siendo Bartlett el que se autonombró fundador del sindicato de gobernadores durante una entrevista vía telefónica al programa Telerreportaje, declarando que tenían como objetivo no solo el democratizar

internamente el PRI, sino conservar unidos a los gobernadores del PRI para luchar por los principios federalistas e ideologías del partido, pero sobre todo para mantener un frente contra la derecha, que para él era el gran peligro del país (López, 1998).

No obstante, no podemos pasar por alto que el sindicato de gobernadores nunca se formalizó legalmente como la ANAGO, siendo solo especulaciones entre los medios de comunicación y algunas figuras políticas. Pero la misma, expuso el interés de los gobernadores del PRI por lograr protagonismo nacional, quitándose la sombra controladora del Ejecutivo federal que tanto había incidido en las decisiones territoriales. Por lo tanto, ambas versiones servirán como referencia para la presente investigación, pues a pesar de tener grandes diferencias entre ambas, las mismas coincidirán en algunos rasgos con la CONAGO.

Fue así como ambas versiones fueron mejoradas y enriquecidas con la llegada de la alternancia en el Gobierno federal, ya que la mayoría de los gobernadores en el país se encontraban ahora con la disyuntiva de negociar como opositores partidistas. La experiencia ganada por la ANAGO y la fuerza negociadora como bloque de poder del sindicato de gobernadores, ayudó a conjuntar la idea de crear una organización de gobernadores capaz de negociar y conseguir beneficios más allá de la visión partidista que tenga cada uno, siendo una prioridad especial para los ejecutivos estatales del PRI al verse por primera vez como oposición. Alcocer (2013) afirma que el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, retomó la idea de formar un bloque de gobernadores integrado solamente por el PRI, para hacer un frente común ante el nuevo Gobierno federal y así negociar un trato igualitario a sus colegas de partido, pero sobre todo para continuar teniendo los beneficios que se les concedían en la época del partido hegemónico. Pero hábilmente el secretario de Gobierno Federal, Santiago Creel Miranda, logró reunirse con Montiel antes de que se constituyeran, acordando en que el Gobierno federal aprobaría la creación de una organización de gobernadores, solo si en ella participaban todas las Entidades federales.

Modoux (2006) coincide con lo expuesto anteriormente, pues afirma que el efecto de la transición democrática se vio reflejado en la reactivación del federalismo mexicano mediante el protagonismo de los ejecutivos estatales, debido al máximo interés que el PRI le dio a la organización de gobernadores, ya que sus dirigentes se dieron cuenta del potencial político y estratégico que serviría agruparse para conservar su influencia política en el Gobierno federal. Asimismo asevera que ajustar a la baja los presupuestos de los Estados para el 2002 y la negativa de revisar el sistema nacional de coordinación

fiscal, fueron detonantes importantes para que al final de cuentas surgiera la CONAGO. Pero a pesar de la reunión entre Montiel y Creel, el Gobierno federal desconfió de los fines de esta futura institución, ya que creían que su único fin no era la de fortalecer el federalismo mexicano en todos sus ámbitos, sino que sería una institución que presionaría y criticaría las acciones del Gobierno federal, provocando que la primera reunión celebrada el 10 de agosto del 2001 en Mazatlán, Sinaloa, solo contara con 20 ejecutivos estatales de los Gobiernos del PRI y PRD. La anterior autora menciona que en un primer momento, los gobernadores del PAN se negaron a adherirse al movimiento por solidaridad con el Ejecutivo federal, reproduciendo con ello el tipo de lealtad observada en el periodo precedente cuando el PRI controlaba la presidencia de la República. Pero a pesar del rechazo de éstos, la reunión se celebró exponiéndose diversas cuestiones por parte de las Entidades federales, manifestando la necesidad de impulsar una modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a los Estados en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

En la declaratoria de dicha reunión, los gobernadores propusieron impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación, comprometiendo su voluntad política para que sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un genuino federalismo, propiciando un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno. Destacando el reconocimiento que toda decisión legislativa es formal y materialmente competencia del Congreso de la Unión, haciendo un llamado a los legisladores en sus trabajos parlamentarios, para que tomen en consideración las recomendaciones y los consensos de las administraciones estatales, para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar constitucionalmente un renovado espíritu federalista.

Asimismo, acordaron impulsar una reforma constitucional para el fortalecimiento del federalismo, mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las Entidades federales y municipios; conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca el federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno y proponer la creación de una comisión federal de presupuesto, financiamiento y gasto público en la Carta Magna, la cual este integrada por el presidente de la República y los Ejecutivos de las Entidades federales, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la Nación (Secretariado técnico, 2001).

Más allá del formalismo de la declaratoria, vemos como la primera reunión expone como objetivo primordial el fortalecimiento del federalismo desde la perspectiva fiscal de las Entidades federales, siendo una situación que jamás se pensó durante los Gobiernos del partido hegemónico. Resaltando que en dicha declaratoria no se instauraría la CONAGO, sino hasta la segunda reunión de gobernadores, celebrada el 13 de julio del 2002, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, en la cual asistieron veinte Ejecutivos estatales y tres representantes de las Entidades de Baja California Sur, Distrito Federal y Tamaulipas. En la misma, acordaron la creación de un foro permanente, abierto al análisis de las problemáticas de las Entidades federales y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la Federación, políticas públicas en beneficio de la sociedad mexicana. Asimismo, señalaron como propósito el entendimiento entre los integrantes de la CONAGO y los diferentes niveles de gobierno, invitando a los gobernadores que así lo deseen a incorporarse a la discusión sobre el fortalecimiento del federalismo, la democracia y el Estado de derecho. Y asimismo, se manifestó que el gobernador de Quintana Roo, Joaquín Hendricks Díaz, informará formalmente a los poderes federales sobre la creación de la CONAGO (Secretariado técnico, 2002).

Es así como la CONAGO se constituye de manera formal, teniendo la aprobación de veintitrés Entidades federales de las treinta y dos que conforman la República mexicana. Pero la lista de ejecutivos estatales estaría incompleta, pues aún faltaban por incorporarse nueve gobernadores y el visto bueno del Gobierno federal, que estaban administradas por el Partido Acción Nacional. En el 2002, se realizaron negociaciones con el Gobierno federal para obtener su aprobación e incorporación en los trabajos realizados, pero en lo que las negociaciones tomaban su cauce, la Conferencia se empeñó en demostrar ser un foro democrático con reales visiones federalistas, realizando siete reuniones en ese mismo año. Dichas negociaciones rindieron frutos, pues el 21 de febrero del 2003 en León, Guanajuato, se logró celebrar una nueva reunión de vital importancia, pues se adhieren finalmente las Entidades federales gobernadas por el PAN, contando por primera vez con la presencia del presidente Fox. Durante la misma, los gobernadores de los tres partidos políticos manifestaron la necesidad de establecer una agenda común con el ánimo de buscar el mejor diálogo posible y fortalecer juntos el pacto federal, trabajando de manera integral con temas sobre reformas estructurales, campo, seguridad pública, desarrollo social y humano, presupuesto, entre otros. Asimismo, se acordó establecer mejores mecanismos de

coordinación en relación con la transferencia de recursos públicos y se manifestó por primera vez, la preocupación en torno a la aplicación y asignación de los recursos en materia de seguridad pública (Secretariado técnico, 2003).

Conforme a esto último, Hernández (2006: 114-119) considera que el principal impulso que tuvo la CONAGO para su consolidación, fue el otorgado por el presidente Fox, ya que el mismo consideró a los gobernadores como aliados de sus proyectos políticos para vencer la resistencia del Congreso, pero que al final no fructificaría por la firme postura de la oposición. Es así como finalmente se incluyen al proyecto todas las Entidades y el Gobierno federal, celebrando reuniones y acuerdos basados en principios federales, concluyendo su camino formativo para pasar a una nueva etapa de mayor participación en la vida política federal de México, siendo formalmente fundadores los siguientes.

Cuadro 7: Entidades federales fundadoras de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

No.	Entidad federal	Gobernador	Periodo
1	Aguascalientes	Sr. Felipe González González	01/12/1998-23/08/2004
2	Baja California Norte	Lic. Eugenio Elorduy Walther	01/11/2001-31/10/2007
3	Baja California Sur	Lic. Leonel Efraín Cota Montaña	05/04/1999-04/04/2005
4	Campeche	Lic. José Antonio González Curi	16/09/1997-15/09/2003
5	Coahuila	Lic. Enrique Martínez y Martínez	01/12/1997-01/11/2003
6	Colima	Li. Fernando Moreno Peña	31/12/1997-01/11/2003
7	Chiapas	Lic. Pablo Salazar Mendiguchía	08/12/2000-07/12/2006
8	Chihuahua	C.P. Patricio Martínez García	04/10/1998-03/10/2004
9	Distrito Federal	Lic. Andrés Manuel López Obrador	05/12/2000-29/07/2005
10	Durango	Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier	15/09/1998-14/09/2004
11	Guanajuato	Lic. Juan Carlos Romero Hicks	26/09/2000-25/09/2006
12	Guerrero	Lic. René Juárez Cisneros	01/04/1999-31/03/2005
13	Hidalgo	Lic. Manuel Ángel Núñez Soto	01/04/1999-31/03/2005
14	Jalisco	Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña	01/03/2001-21/11/2006
15	México	Lic. Arturo Montiel Rojas	15/09/1999-14/09/2005
16	Michoacán	Antrop. Lázaro Cárdenas Batel	15/02/2002-14/02/2008
17	Morelos	Lic. Sergio Alberto Estrada Cajigal	01/10/2000-30/09/2006
18	Nayarit	C.P. Antonio Echeverría Domínguez	19/09/1999-18/09/2005
19	Nuevo León	Lic. Fernando Canales Clariond	04/10/1997-12/01/2003
20	Oaxaca	Lic. José Murat Casab	01/12/1998-30/11/2004
21	Puebla	Lic. Melquiades Morales Flores	01/02/1999-31/01/2005
22	Querétaro	Ing. Ignacio Loyola Vera	01/10/1997-30/09/2003
23	Quintana Roo	Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	05/04/1999-04/04/2005
24	San Luis Potosí	Lic. Fernando Silvia Nieto	26/09/1997-25/09/2003
25	Sinaloa	Lic. Juan S. Millán Lizárraga	01/01/2000-31/12/2004
26	Sonora	Lic. Armando López Nogales	13/09/1997-12/09/2003
27	Tabasco	Lic. Manuel Andrade Díaz	01/01/2002-31/12/2006
28	Tamaulipas	Lic. Tomás Yarrington Ruvalcaba	01/01/2000-31/12/2004
29	Tlaxcala	M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya	15/01/1999-14/01/2005
30	Veracruz	Lic. Miguel Alemán Velasco	01/12/1998-30/11/2004
31	Yucatán	Sr. Patricio José Patrón Laviada	01/08/2001-31/07/2007
32	Zacatecas	Dr. Ricardo Monreal Ávila	12/09/1998-11/09/2004

Fuente: Información de la página electrónica oficial de la CONAGO disponible en (<http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>).

Con la CONAGO nació un espacio de diálogo, celebrando reuniones ordinarias o extraordinarias, mediante las cuales, los titulares de las Entidades federales discuten, analizan y toman decisiones sobre los temas y necesidades prioritarias de México. La constitución de la mencionada conferencia se realizó en un momento clave para la democracia y el federalismo mexicano, pues ayudó a ser visibles públicamente a sus integrantes, adquiriendo peso político los mismos mediante una estructura de representación conjunta, organizada y regulada. Y al verse capacitada de cambiar o intervenir en diferentes temas, no se conformó con negociar los presupuestos estatales e involucrarse en las nuevas relaciones intergubernamentales, sino que además interfirió en asuntos federales como la migración o las relaciones con la Unión Europea, destacando también por sus posicionamientos en materia electoral al pronunciarse sobre los procesos y resultados electorales importantes.

Pero más allá de que fueron adhiriendo más temas a la agenda institucional, debemos resaltar que la influencia de la CONAGO sobre las importantes decisiones y la orientación de las políticas públicas es limitada, pues solo puede ejercer presiones indirectas a sus legisladores federales que representan cada región para que el Gobierno federal ceda en algunas pretensiones. La incapacidad de la CONAGO para conseguir una revisión profunda en materia fiscal, inmigración, y la reforma del estado, disminuyeron la fuerza y el peso político que fue ganando al inicio de su nacimiento. Sin embargo, la misma fue madurando durante el Gobierno de Calderón, pues mejoró la relación con el Ejecutivo federal y celebró coordinadamente algunos proyectos significativos, sobre todo en materia de seguridad pública.

Durante el Gobierno de Calderón, se celebraron diversas reuniones que trataron diferentes temas, destacando especialmente la convención nacional de seguridad pública. La mayoría de los trabajos coordinados se hicieron respetando las facultades que cada uno de los poderes federales tiene, por lo que cuando se trabajaba con cierta materia, no solo iba un representante del Gobierno federal a intercambiar ideas, sino que también participaban comisiones de legisladores federales o de organismos que para el caso convenía integrarlos. No podemos dejar a un lado que durante dicho sexenio, el Gobierno federal y los integrantes de la CONAGO trabajaron conjuntamente, sin tener alguna preferencia partidista, pues siempre se representaban como un bloque único e indivisible, pero por otra parte, la agenda de trabajo fue marcada por la mayoría de los gobernadores afines a un partido político o con la mejor relación con la Federación, por lo que el PAN y el PRI siempre tomaban ventaja frente a las necesidades prioritarias

que exigían los gobernadores del PRD o Convergencia. Lo cierto es, que la CONAGO debe de ir evolucionando y respetando los principios federales y democráticos de los que se rige, tratando de simular los trabajos y la importancia política de otras organizaciones en el mundo, como lo son la National Governors Association en los Estados Unidos, la Federación Nacional de Departamentos en Colombia o la Conferencia de Presidentes Autonómicos en España, resaltando la primera de estas para el Estado mexicano, por regirse y coordinarse bajo principios federales en la nación donde surgió el federalismo moderno, mismo que fue considerado por México para su sistema político.

Con la victoria del PRI en las elecciones federales del 2012, la CONAGO se enfrentará a un enorme reto para su escasa historia en la vida política nacional, pues volverá a gobernar el partido político que tenía maniatados a los Ejecutivos estatales en el siglo anterior, provocando la unilateralidad de las decisiones presidenciales en muchas regiones y la nulidad de las relaciones intergubernamentales por el sometimiento y obediencia partidista. Pero la renovación del PRI, los avances democráticos y federales del país y la participación como integrante de la CONAGO del ahora presidente de la República, Enrique Peña Nieto, generan esperanzas de que no se convierta en una herramienta más del Ejecutivo federal, y que al final de cuentas, se pueda consolidar basándose en los principios federales.

Como podemos ver, la CONAGO es producto directo de la transición democrática federal, logrando tener un gran impacto en el desarrollo del país, gracias a sus aportaciones que fueron permitiendo grandes avances en diferentes ámbitos, ya sea descentralizando materias de impacto nacional o distribuyendo facultades y responsabilidades a los tres niveles de gobierno. Su visión federalista sobre los asuntos de la vida nacional, permitió renovar el federalismo mexicano, dejando en el pasado la época del centralismo ejercido por el partido hegemónico. No obstante, deberá continuar mejorando para armonizar las relaciones intergubernamentales y seguir descentralizando facultades en el país, buscando lograr un mayor desarrollo del federalismo mexicano, apegándose a los principios federales para no convertirse en meros espectadores políticos y continuar fomentando y respetando la diversidad partidista interna que provocó la democracia.

IV. 3. 3. Congreso de la Unión

El tercer impacto que tuvo la transición democrática federal, se vio reflejado en la plural integración partidista de los legisladores de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, afectando su composición, funcionamiento interior y relación con otras instituciones gubernamentales. Recordando que durante la mayor parte de la época del partido hegemónico, tanto la Cámara alta como la baja, representaban y obedecían a los intereses del Ejecutivo federal, el cual personificaba al mismo tiempo ser el líder del partido, pues la abrumadora mayoría absoluta del PRI controlaba y direccionaba las decisiones de dichas instituciones conforme a las necesidades del presidente de la República en turno. Pero al implementarse el proceso de liberalización política en México para establecer la democracia, se pudo favorecer la participación de los partidos políticos, abriéndose espacios públicos para la oposición que fueron enriqueciéndose con una pluralidad de pensamientos partidistas. Siendo esta diversidad la que, a su vez, ayudaría a fortalecer la autonomía entre los demás poderes y órganos de Gobierno, cobrando un protagonismo diferente del que se tenía en épocas anteriores a la transición y dejando atrás las múltiples intervenciones del Ejecutivo federal. No obstante, también provocaría inestabilidad legislativa en ambas Cámaras, pues los conflictos ideológicos se acentuarían, causando bloqueos en iniciativas de leyes o reformas a la Constitución, que traerían consigo una posible ingobernabilidad legislativa.

A pesar de lo anterior, se puede afirmar que se incentivó la reactivación del federalismo mexicano. Las labores del Congreso de la Unión empezaron a contener cuestiones de interés regional, haciendo del Senado un verdadero órgano territorial, y de la Cámara de Diputados, una institución autónoma y revisora de los asuntos de utilidad local. Además, tomó relevancia el origen territorial de cada legislador, pues no solo representaba a su partido de manera regional, sino que también conocía las necesidades estatales, mismas que buscaría solucionar desde su propio escaño.

Ahora bien, considerando el mismo periodo temporal que el Cuadro 5, a continuación se expondrá la evolución constitutiva de ambos órganos legislativos en los Cuadros 8 y 9, los cuales demostrarán los efectos debido a la democracia y a la pluralidad partidista que la misma trajo consigo, revelando los cambios trascendentales que tuvieron cada tres y seis años. Exponiéndose en el Cuadro 8, por un lado, que la Cámara de Diputados fue dejando atrás su uniformidad conforme se establecía la democracia en el país, ya que gradualmente el PRI perdería la mayoría absoluta en la misma, iniciando un proceso de transformación significativo, el cual se acentuaría después de la transición

democrática. Al respecto, observamos que desde 1988 a 1994, el PRI mantuvo la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, además que el PAN se mantenía como la oposición más firme en la Cámara y que los partidos con ideología de izquierda se agruparían en el PRD.

Ya en 1997, el PRI dejó la mayoría absoluta, teniendo sus peores números en las votaciones del 2006. Sin embargo, fue capaz de recuperarse tres años después con el mejor resultado tras la transición federal. En cuanto al PAN y PRD incrementarían sus curules conforme se presentaba la transición federal, pues el primero lograría la mayoría relativa en el 2000 y 2006, mientras que el segundo aumentaría su presencia legislativa, teniendo su mejor resultado en el 2006. Sumado a estos cambios de los partidos políticos con mayor fuerza y presencia en el país, se observó la participación de diez partidos más, significando un avance democrático en el sistema político, y asimismo, el fortalecimiento del federalismo al presenciarse una gran diversidad ideológica.

Cuadro 8: Composición de la Cámara de Diputados Federal (1988-2012)



Nota: Los legisladores considerados como independientes en el Cuadro 8 y 9, tendrán esa categoría al declararse formalmente como tal. Sin embargo, todos habrán sido previamente postulados por algún partido político, destacando por tener facilidad de manejo para adherirse a cualquier grupo político.

Fuente: Elaboración propia, basado en los datos recopilados en la presente tesis.

A diferencia que el anterior, en el Cuadro 9 se muestra un cambio aún más marcado con la primera transición federal, pues las variaciones observadas muestran una transformación radical a partir del año 2000. En el mismo, se percibe como la democracia empezó a convertir nítidamente al Senado, pues en 1988 y 1991, éste estaba constituido por una abrumadora mayoría del PRI, dejando cuatro y tres curules respectivamente para la oposición. Pero a partir del incremento de escaños en la Cámara alta en 1994, pasando de 64 a 128 senadores, su composición empezó a ser más plural, integrándose no solo el PAN y PRD, sino cuatro partidos políticos diferentes a las tres primeras opciones partidistas del país. Resaltando que a partir del año 2000, cuando se genera la mencionada transición democrática federal, comienza una enorme evolución en la Cámara representante de los territorios mexicanos, pues ninguno de los partidos volvería a obtener por sí solo la mayoría absoluta en la misma, mostrándose una vez más el impacto transformador que tuvo la transición a la democracia en el país.

Cuadro 9: Composición del Senado de la República (1988-2012)



Fuente: Elaboración propia, basado en los datos recopilados en la presente tesis.

Analizado lo anterior, vemos la evolución del Congreso de la Unión, teniendo una gran diferencia en los periodos sexenales anteriores y posteriores a la transición democrática federal, encontrando nuevamente uno de los más llamativos efectos que tuvo la mencionada transición en el federalismo mexicano. Los cambios favorecieron el respeto y desarrollo del federalismo, pues la democracia, diversidad partidista y separación de los demás poderes, se hicieron presentes en el órgano legislativo tras la transición federal, provocando una nueva etapa en el mismo.

Conclusiones

La transición democrática federal del año 2000, generó diversos efectos en el federalismo mexicano, ayudándolo a desarrollarse de una manera diferente del se venía desenvolviendo en épocas del partido hegemónico, transformando las RIG's y la descentralización de facultades entre los tres niveles de gobierno. Las administraciones federales del Partido Acción Nacional, fruto de la implantación de la democracia en el sistema político mexicano, abonaron al renovado impulso del federalismo en el país, pues no solo habían sufrido la fuerza centralizadora del Partido Revolucionario Institucional en el pasado siglo, volviéndose los principales promotores para hacer valer los principios federales, sino que también entendieron y aprovecharon la oportunidad para transformar el sistema federal mexicano, evolucionándolo a un federalismo sustantivo.

Durante la gestión de Fox, la inexperiencia del PAN y su candidato se hizo presente al momento de negociar con otros poderes federales y coordinarse con los diferentes niveles de gobierno, así como también le ocurrió en la oposición al PRI, pues por primera vez se intercambiaban roles que no se habían pensado realizar en el siglo pasado. Lo significativo del sexenio desde la perspectiva del federalismo, fueron la transformación del mapa político nacional, donde el partido del presidente de la República no contaba con la mayoría de representantes en el Congreso de la Unión, así como en las gubernaturas, Congresos locales y municipios; y asimismo el surgimiento de la pluralidad partidista en el órgano legislativo federal, enriqueciéndose principalmente la Cámara representante de los territorios en el país, pues el Senado de la República se constituiría con una diversidad de pensamientos que no obedecerían a un solo partido político.

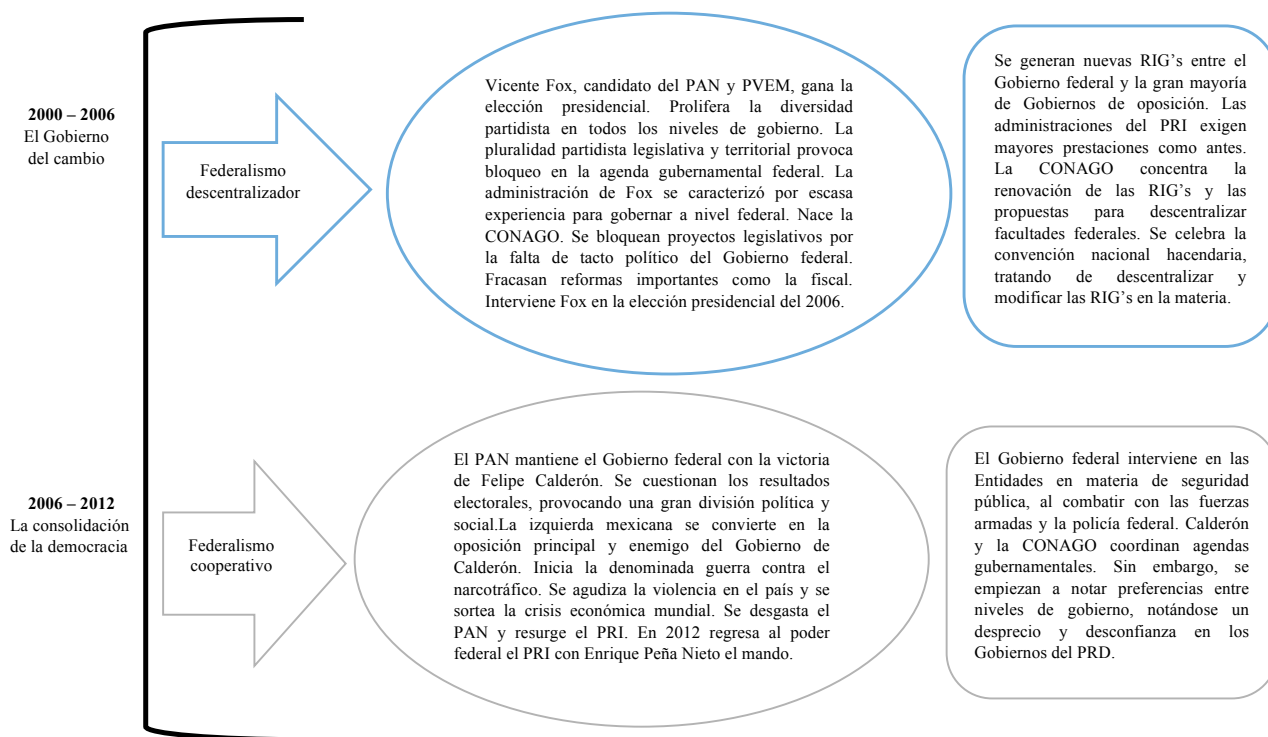
El nuevo escenario político incentivo a reactivar el federalismo mediante nuevas RIG's y la búsqueda de descentralización de facultades, pues la oposición mayoritaria en

administraciones locales y curules federales y estatales, obligaba a plantearse nuevos esquemas, provocando el nacimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores, la cual sería una vía de comunicación y negociación coordinada entre las Entidades federales y la Federación, buscando resolver cuestiones particulares de sus integrantes bajo una visión federalista.

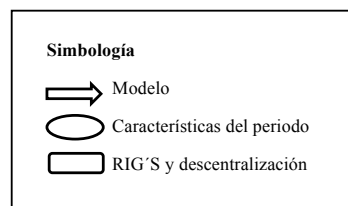
El segundo periodo presidencial del PAN tras la transición a la democracia, pudo entender la oportunidad que se presentaba para fortalecer el impulso del federalismo con la consolidación de la democracia en el país, por lo que a diferencia de su antecesor, se convirtió en promotor de un mayor desarrollo del federalismo, buscando armonizar las relaciones entre los niveles de gobierno en diferentes materias como la hacienda, la de seguridad pública, la electoral, entre otras. A pesar de la ingobernabilidad ocasionada por la escasa legitimidad del presidente Calderón, el mismo logró impulsar el federalismo mediante la continuidad de coordinación con la CONAGO, el respeto de diferentes transiciones democráticas a nivel local y la negociación respetuosa con el Congreso de la Unión, abonando con ello al fortalecimiento de los avances alcanzados por la transición en el 2000. No obstante, esto no significa que aún existan cuestiones a mejorar en el sistema federal mexicano, pues a pesar de los avances democráticos en el país y las conquistas conseguidas desde una perspectiva federal, todavía existen secuelas de la centralidad ejercida por el partido hegemónico. Convirtiéndose en un enorme reto para el federalismo mexicano la siguiente administración federal, pues representará el regreso del PRI a la Presidencia de la República, con todo y lo que ello implica la vuelta del que fue el partido oficial del siglo pasado, y la más que posible reestructuración del poder en el país en todos sus niveles de gobierno.

Por último, y para completar el análisis cronológico en los capítulos anteriores, desarrollaremos el siguiente cuadro, resaltando las características y el tipo de federalismo, además de destacar la descentralización de facultades y relaciones intergubernamentales de la época, abarcando solo dos periodos sexenales después de la primera transición democrática federal.

Cuadro 10: Modelos funcionales del federalismo mexicano después de la primera transición democrática federal



Fuente: Elaboración propia.



Conclusiones generales

Esta tesis ha estudiado el federalismo mexicano, analizando el proceso evolutivo del mismo desde su nacimiento hasta el segundo sexenio presidencial después de la primera transición democrática federal del año 2000. No obstante, concentramos la investigación en los dos periodos administrativos anteriores y posteriores a la mencionada transición, pues será ésta nuestro principal punto de inflexión de estudio. Al utilizar el enfoque histórico-politológico para entender al federalismo mexicano como un proceso social, histórico, político y cultural, que se transforma conforme a las necesidades o acontecimientos de cada época, el estudio examina el extenso periodo anterior al mencionado punto de inflexión, ya que nos auxilia en la comprensión de la actualidad del sistema federal mexicano, demostrándonos con ello que el establecimiento real de la democracia en el país fue fortalecido y reactivado el federalismo en México.

Aquí se ha definido el federalismo como el proceso histórico, político y jurídico mediante el cual varios territorios, Estados y sociedades, inician negociaciones para solucionar problemas conjuntos, con el fin de lograr acuerdos comunes que resuelvan problemas que afectan a todos; o bien de manera inversa, como un proceso interno en una entidad unitaria, en la que las comunidades distintas y separadas buscan ser consideradas por su diversidad, siendo capaces de trabajar por separado, pero siguiendo objetivos comunes, constituyendo así una nueva organización. Las soluciones conjuntas y el reconocimiento a la diversidad de las Entidades integrantes, se verá formalizado en una Constitución suprema, con el fin de crear una nueva nación, basada en el Estado de derecho, la separación de poderes y los principios democráticos, en la que sus integrantes participan, colaboran e integran la unión en su totalidad. Destacando como elementos del mencionado concepto, a la diversidad generalizada, a la separación de poderes, al ordenamiento jurídico supremo y en conjunto, a la autonomía que tengan las partes integrantes, al grado de democracia que complemente el funcionamiento del federalismo, a la descentralización del Gobierno y a las competencias establecidas para cada nivel de gobierno. No obstante, esto no significa que no puedan existir otros elementos que se integren en un Estado federal, aunque basándonos en el modelo del federalismo moderno, es decir el norteamericano, el cual será referencia posteriormente para el federalismo mexicano, cada uno de los elementos mencionados pueden ser considerados en la mayoría de los Estados federales. Además, existen diversos modelos de federalismo, como el dual, centralizado, cooperativo, coactivo, dinámico, descentralizado y creativo, los cuales ubican el comportamiento del federalismo dentro

del Estado, pudiendo evolucionar de un tipo a otro, de acuerdo a la situación histórica que viva la nación federal.

Dos eran los objetivos generales y dos específicos, siendo los primeros el describir el impacto de la transición a la democracia en el federalismo mexicano, así como comparar el desarrollo del federalismo antes y después de la primera transición en el Gobierno federal. Mientras que los segundos objetivos se enfocaran en detallar las relaciones intergubernamentales y la descentralización del Gobierno federal y estatales, así como los trabajos en conjunto realizados y su organización para llevar las agendas con programas en común, y asimismo identificar las diferentes organizaciones que han surgido o se han transformado después de dicha transición democrática, fortaleciendo el federalismo mexicano. Teniendo como hipótesis principal, que la transición a la democracia en México implicó el paso de un federalismo formal a un federalismo sustantivo, gracias a un nuevo mapa político territorial, a un Congreso de la Unión enriquecido por la diversidad y al nacimiento de nuevas instituciones regidas bajo principios federales, siendo un claro ejemplo de ello la CONAGO. Y asimismo una segunda hipótesis secundaria, basada en un mayor protagonismo de los Ejecutivos estatales, en detrimento de la figura presidencial y sus facultades metaconstitucionales, lo que implicó una progresiva evolución de las de las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades entre el Gobierno federal y los estatales. Siendo así como en los capítulos de la presente investigación, daremos cuenta de las causas y consecuencias de dicho cambio.

Respecto a los objetivos generales, la tesis muestra la descripción del impacto de la transición a la democracia en el federalismo mexicano, encontrando tres claros ejemplos de efectos ocasionados por el mencionado hecho; y además comparamos el desarrollo del federalismo anterior y posterior a la primera transición en el Gobierno federal, gracias al análisis del federalismo mexicano mediante la perspectiva histórica-politológica, pues estudiamos la evolución temporal del mismo en cada época. Y en relación con los objetivos específicos, detallamos las relaciones intergubernamentales y la descentralización del Gobierno federal y estatales, así como los trabajos en conjunto realizados y su organización para llevar las agendas con programas en común, pues como lo vimos en cada periodo sexenal, dependerá del grado de democracia en el país, de la pluralidad o uniformidad partidista, de la disposición de los diferentes niveles de gobierno y del respeto a los principios federales, para la renovación de las RIG's y la descentralización de facultades, armonizando o no la cooperación de trabajos

gubernamentales bajo el consenso o la unilateralidad de decisiones; y asimismo identificamos las diferentes organizaciones que fueron surgiendo o transformándose después de dicha transición democrática federal, siendo el nacimiento de la CONAGO la máxima expresión del renovado federalismo mexicano y la plural integración del Congreso de la Unión, las más claras evoluciones causadas por la misma, enriqueciendo ambas consecuencias al federalismo en México.

Los objetivos trazados en la presente tesis, sirvieron para diseñar una posible respuesta a las preguntas de investigación formuladas. Respecto a la pregunta ¿Cuál es el impacto de la transición democrática en el sistema federal mexicano?, respondemos que la transición a la democracia tuvo significativas consecuencias para el federalismo mexicano. No obstante centramos este estudio en tres principales efectos causados por la transición del año 2000, pues la evolución del mapa político nacional, la transformación plural del poder Legislativo federal y el nacimiento de la Conferencia Nacional Gobernadores, serán las tres consecuencias expuestas por la transición. En cuanto a la segunda pregunta de investigación, ¿Cómo se desarrollaron las relaciones intergubernamentales y la descentralización en el federalismo mexicano, antes y después de la transición democrática federal?, contestamos que éstas dependerán de la época en que estudiemos a las mismas, encontrando grandes diferencias antes y después de la transición federal, ya que durante la administración del partido hegemónico, ambas quedaran prácticamente inoperantes o inexistentes ante la fuerza centralizadora del PRI, empezando a reactivarse en los dos sexenios anteriores a nuestro punto de inflexión, para posteriormente renovarse después de las elecciones federales del 2000, gracias al nuevo mapa político nacional, a la plural integración del Congreso de la Unión y al surgimiento de la CONAGO, siendo esta última la vía por excelencia de las nuevas RIG's y la descentralización de facultades, por ser un foro de comunicación directa entre las Entidades y el Gobierno federal.

Para ello, el marco teórico nos sirvió como herramienta para el análisis del federalismo mexicano, pues fundamentándonos en la teoría de Friedrich sobre el *federalizing process*, no solo definimos al federalismo desde una perspectiva histórico-politológica, sino también estudiamos el proceso evolutivo del mismo en México. A partir de dicho marco, encuadramos en cada época del país los diferentes modelos de federalismo y detectamos los elementos del mismo que fueron surgiendo en cada momento histórico del país, sirviendo como fundamento para la comprobación de las hipótesis planteadas.

Respecto a la principal hipótesis, la transición a la democracia en México implicó el paso de un federalismo formal a un federalismo sustantivo, ya que durante el periodo de Gobierno del partido hegemónico, la fuerza centralizadora del mismo obligó a ceder al sistema federal mexicano a pesar de estar establecido en su Constitución política, dejándolo prácticamente nulo e inoperante, pasando a reactivarse tras el cambio de Gobierno federal en el año 2000, gracias a diversas cuestiones que enriquecieron al sistema federal, como el pluralismo político, la separación de poderes federales, la propia Carta Magna, la autonomía y protagonismo de las Entidades federales, la descentralización de Gobierno, las renovadas relaciones intergubernamentales, el establecimiento de la democracia en el país, entre otros. Demostrando lo afirmado, basándonos en tres trascendentales efectos causados por la transición democrática federal, los cuales nunca se habían presentado hasta lograda la misma, encontrando el primero de éstos en la transformación del mapa político nacional, al coincidir por primera vez el partido del presidente de la República en tan solo ocho administraciones estatales, siendo el PRI el que gobernaría la mayoría de las Entidades federales con diecinueve, seguido por el PRD con cinco, exponiéndose con ello una nueva reorganización del poder en la geografía política del país. El segundo se manifiesta en la integración plural del Congreso de la Unión, al verse enriquecido por la diversidad partidista que dejaba a un lado la uniformidad, unilateralidad y subordinación del PRI, para pasar a la diversidad, negociación y autonomía de las Cámaras legislativas. Y el tercero se revela con el nacimiento y transformación de instituciones regidas bajo principios federales, encontrando en la CONAGO al ejemplo trascendental de lo dicho, por ser una organización encausada a respetar y fomentar el federalismo mexicano.

Siendo esta última organización de gobernadores, la que confirmará nuestra hipótesis secundaria, pues debido al protagonismo de los Ejecutivos estatales, en detrimento de la figura presidencial y sus facultades metaconstitucionales, se obligó a una progresiva evolución de las de las relaciones intergubernamentales y la descentralización de facultades entre el Gobierno federal y los estatales. La diversidad partidista en las administraciones y la separación de poderes, orilló a los tres niveles de gobierno a convenir, dialogar y coordinar agendas gubernamentales, significando dicha organización el espacio de vinculación, reflexión y negociación, para lograr una armonización y redistribución de facultades entre los niveles de gobierno.

Finalmente, nuestro estudio invita a continuar futuras investigaciones en la materia, pues aún existen grandes pendientes por los que el Estado mexicano deberá de seguir

enriqueciendo y fortaleciendo su sistema federal. Los nuevos objetivos para el Estado federal mexicano, deberán direccionarse en la transformación de un modelo de federalismo cooperativo a uno creativo, en el que el Gobierno federal apoye con estímulos a las administraciones locales por medio de un sistema fiscal de participaciones, además de garantizar una mayor autonomía para las mismas, permitiendo una amplitud al espacio de decisión y acción de los Gobiernos regionales. El regreso del PRI a la Presidencia de la República en el año 2012, no solo significó el cambio del mapa político nacional, al coincidir dicho partido con veinte de las treinta y dos gubernaturas, remembrando cuestiones anteriores a la primera transición federal; sino también la transformación de las RIG's y las pretensiones por descentralizar facultades en todos los niveles de gobierno, pues privó la uniformidad y subordinación del partido en la Presidencia de la República, pudiendo implicar un retroceso o nulidad de las acciones mencionadas. Asimismo, representará un reto claro para la madurez política de la CONAGO, pues deberá elegir si prolonga los avances en materia de federalismo o se convierte en una organización servil al Ejecutivo federal, debido a la clara mayoría de gobernadores afines al partido del presidente de la República. Existen diversas razones por las que el federalismo mexicano pudiera tener riesgos de retroceso o inexistencia, pues siguen existiendo algunas formas de gobernar el país como en épocas del partido hegemónico, las cuales podrían reafirmarse y expandirse con la victoria de Enrique Peña Nieto en las elecciones federales del 2012. No obstante, la democracia recién consolidada ejercerá como freno para evitar un retroceso al siglo XX y continuar desarrollando el federalismo en los siguientes años, convirtiéndose en un enorme reto para el Estado federal mexicano.

Bibliografía

Acosta, Miguel. 1981. *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa. p. 35.

Aguilar, Luis. 1997. “La reforma por consenso”, en *Diálogo y debate de cultura política*. México.

Aguirre, Enrique. 1997. *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. México: UNAM. pp. 73-94.

Alamán, Lucas. 1986. *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*. México: Libros del Bachiller Sansón Carrasco. p. 447.

Alcocer, Jorge. 2013. “CONAGO”. *Política y derecho*. Disponible en: (<http://politicaderecho.blogspot.com.es/2013/02/conago.html>).

Althusius, Johannes. 1999. *Politica*. An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples, ed. and Trans. Frederick S. Carney. Foreword by Daniel J. Elazar. Indianapolis: Liberty Fund.

Anderson, George. 2008. *Una introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons. p. 20.

Aponte, David. 1999. “Presidirá Robles la Asociación Nacional de Gobernadores”. *La Jornada*. Disponible en: (www.jornada.unam.mx/1999/10/24/rosario.html).

Arandia, Iván. 2002. “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia”. En *Reflexión Política*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga. pp. 11-12.

Argullol, Enric. 2004. *Federalismo y autonomía*. España: Ariel. pp. 27-31.

- Armenta, Leonel. 2005. *La forma federal de Estado*. México: UNAM. pp. 47-91.
- Arriola, Carlos. 1987. “De la pérdida de confianza en el buen gobierno, 1979-1982”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (eds.), *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México. pp. 41-61.
- Arteaga, Elisur. 1988. *Derecho constitucional estatal*. México: Porrúa. p. 403.
- Astudillo, Marcela. 1999. *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. p.p. 8-9.
- Ávila, Eruviel. 2015. “La Conferencia Nacional de Gobernadores, base del federalismo articulado en México”, en Martínez, Raúl (Coord.). *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. Tomo III. La política y la administración pública*. México: Cámara de Diputados. LXII Legislatura. pp: 23-27.
- Aziz, Alberto, y Molinar, Juan. 1990. “Los resultados electorales”, en González, Pablo (ed.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. México: Siglo XXI. 138-171.
- Aznarez, Juan. 1999. “Labastida arrasa en las primarias del PRI y será candidato a la presidencia de México”, en *El País*. Madrid: Ediciones EL PAÍS, S.L.
- Bañón, Rafael. 1997. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza. pp. 125-127.
- Barceló, Daniel. 2010. *El Senado de la República. Su encaje constitucional*. México: UNAM. pp. 81-91.
- Barquín, Manuel. 1987. “La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis”, en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert.
- Barragán, José. 1978. *Introducción al federalismo. (La formación de los poderes en 1824)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 113-114.

Barragán, José. 1987. *El Senado mexicano. Por la razón de las leyes*. México, D. F.: TREDEX Editores, S.A. pp. 115-142.

Barragán, José. 2007. *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 30-52.

Barroso, Santiago. 1995. “Por nocaut técnico, Ruffo le ganó a Fierro Márquez”, en *Zeta*. Tijuana, Baja California. p. 54.

Basáñez, Miguel. 1981. *La lucha por la hegemonía en México*. México: Siglo XXI.

Basáñez, Miguel. 1990. *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*. México: Siglo XXI.

Becerra, Manuel. 2010. *Soberanía y jurisdicción de las relaciones internacionales*. México, D.F.: UNAM. pp. 55-64.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. 1996. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 221-228.

Becerra, Ricardo. 2006. “La vuelta a la transición democrática”, en Sánchez, Adolfo, *¿Qué país nos deja Fox? Los clarososcuros del gobierno del cambio*. Estado de México: Norma Ediciones. pp. 169-176.

Benítez, Victor. 2008. *La sala constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*. México: UNAM. pp. 3-4.

Benson, Nattie Lee. 1955. *México y las Cortes españolas, 1810-1812*. México, D. F.: Nuevo Mundo, S. A.

Blanco, Roberto. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza editorial. pp. 30-70.

Blanes, José. 1992. “Descentralización político-administrativa y gobernabilidad”. En *Democracia y Gobernabilidad*. La Paz: Nueva Sociedad-CEBEM-ILDIS.

Bobbio, Norberto. 1990. *Fundamento y futuro de la democracia*. Chile: EDEVAL. p. 23.

Bobbio, Norberto y Lucio, Levi. 1988. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI. p. 679.

Bodin, Jean. 1955. *Six books of the Commonwealth*. Oxford: Blackwell’s Political Texts.

Bohórquez, Eduardo. 1996. “El desencanto de la democracia”, en *Nexos*. México: Cal y Arena. p. 57.

Bryce, James. 1995. *The American commonwealth*. Indianapolis: Liberty Fund.

Burdeau, Georges. 1982. *Tratado de ciencia política*. El Estado. México: UNAM.

Burgoa, Ignacio. 1968. *La evolución de la idea federalista*. México: FCE. p. 463.

Burgoa, Ignacio. 1998. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa. pp. 367-403.

Burke, Edmund. 1983. *A vindication of natural society, 1757*. Editada por Frank N. Pagano. Indianapolis: Liberty Classics.

Calvillo, Manuel. 2003. *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*. México: El Colegio de México. pp. 237-298.

Camacho, José. 2013. “Historia e ideología del continuum PNR-PRM-PRI”. *Revista de derecho estasiológico. Ideología y militancia*. México: Facultad de Estudios Superiores Aragón y Coordinación del Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 145-155.

Cansino, César. 2000. *La transición mexicana 1977-2000*. México: Centro de estudios de política comparada. pp: 59-137.

Carbonell, Miguel. 2004. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. México: UNAM.

Carmagnani, Marcello. 1993. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 416.

Carpizo, Jorge. 1969. *La Constitución mexicana de 1917*. México: Porrúa. p. 238.

Carpizo, Jorge. 1973. *Federalismo en Latinoamérica*. México: UNAM. p. 35.

Carpizo, Jorge. 1995. “La reforma electoral de 1994”, en Alcocer, Jorge (ed.), *Elecciones, Diálogo y Reforma México*. México: Nuevo horizonte. p. 16.

Carpizo, Jorge. 2004. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. 1993. *Derecho constitucional*. México: Instituto Federal Electoral.

Casar, María. 1999. “El congreso del 6 de julio”, en *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. México: Ediciones Cal y Arena. pp. 131-161.

Chabat, Jorge. 2010. *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 6-10.

Cicerón, Marco. 1884. *De la república*. Traducción de Julio Pimentel Álvarez. México: UNAM. pp. 20-22.

Concha, Hugo. 1989. *Balance y perspectivas del estado federal mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 11-12.

Cordera, Rolando. 1988. "La democracia difícil (pre-posiciones)", en Cordera, Rolando (ed.), *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*. México: Siglo XXI. pp. 17-33.

Córdova, Lorenzo. 2006. "2000-20006: Clarososcuros del Estado de Derecho", en Sánchez, Adolfo, *¿Qué país nos deja Fox? Los clarososcuros del gobierno del cambio*. Estado de México: Norma Ediciones. pp. 37-57.

Córdova, Lorenzo. 2008. "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 673-677.

Cornelius, Wayne. 1986. "Political liberalization and the 1985 elections in México", en Drake, Paul y Silva, Eduardo (eds.), *Elections and democratization in Latin America*. San Diego: University of California.

Corona, Juan; Alonso, Luis y Puy, Pedro. 1998. *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*. Madrid: Circulo de Empresarios. pp. 115-136.

Corwin, Edward. 1934. *The twilight of the Supreme Court. A history of our Constitutional theory*. Connecticut: Yale University Press.

Cossío, José. 1995. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: UNAM-Porrúa. p. 1034.

Dahl, Robert. 1971. *Poliarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert. 1976. "El plurismo revisitado", en *Revista italiana di scienza politica*. pp: 421-438.

Dahl, Robert. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Traducción de Fernando Vallespin. Madrid: Taurus. pp. 47-50.

Davis, Diane. 1988. "Protesta social y cambio político", en *Revista mexicana de estudios sociales*. pp. 109-110.

De Lapradelle, Albert. 1912. *Cours de droit constitutionnel*. Paris: Pedone. pp. 50 y 51.

De la Cueva, Mario. 1957. "La Constitución del 5 de febrero de 1857 (sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución)". *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México: UNAM. pp. 1219-1336.

De la Hidalga, Luis. 1986. *El equilibrio del poder en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 34-133.

De Oca, Elvia. 1999. *Presidente Lázaro Cárdenas del Río, 1934-1940. Pensamiento y acción*. México: El Colegio Mexiquense, A. C.. pp. 12-33.

De Remes, Alain. 1999. "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", en *Política y gobierno*, México. p. 238.

De Tocqueville, Alexis. 1973. *La democracia en América*. Traducción de Luis Cuéllar. México: FCE. pp. 118 y 119.

De Urdanivia, Xavier. 2003. *El sistema federal mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*. Santiago de Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Políticas, S. C.

Del Campo, Esther. 2014. "Descentralización y complejidad institucional en América Latina". En *Las instituciones políticas de las democracias latinoamericanas*. España: Huygens. pp. 233-240.

Del Vecchio, Giorgio. 1956. *Teoría del Estado*. Traducido por Eustaquio Galán y Gutiérrez. Barcelona: Bosch. pp. 177 y 178.

Díaz, Cesar. 1990. *Autonomismo y Federalismo*. Roma: Centro de Investigación y Formación Europea. pp. 8-10.

Díaz, Manuel. 2003. *Federalismo fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes. pp. 90-91.

Díaz, Martín. 1996. *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*. México: Escuela Libre de Derecho. pp. 7-13.

Duran, Charles. 1965. *El Estado federal en el derecho positivo*. Madrid: Tecnos. p. 211.

Eaton, Kent. 2004. "Designs subnational institutions, regional and municipal reform in postauthoritarian Chile". En *Comparative political studies*. p. 18.

Eisenstadt, Todd. 1999. "Electoral federalism or abdication of presidential authority? Gubernatorial elections in Tabasco", en Cornelius, Wayne, Eisenstadt, Todd, and Hidley, Jane (eds.), *Subnational politics and democratisation in México*. pp. 269-293.

Elazar, Daniel. 1990. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer. pp. 19-207.

Escalante, Pablo *et al.* 2013. *Nueva historia mínima de México*. Madrid: Turner Publicaciones S. L. pp. 137-291.

Espinoza, Víctor. 1995. "Gestión pública y alternancia política. Baja California, 1989-1994, en *Revista de administración pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 274.

Espinoza, Víctor. 1996a. "Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California", en *Frontera norte*. México: El Colegio de la Frontera Norte. pp: 23-27.

Espinoza, Víctor. 1996b. "Modernización educativa y cambio político en Baja California", en *El Cotidiano*. México: División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 44-48.

Falleti, Tulia. 2005. "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective". En *American Political science review*. p. 333.

Faya, Jacinto. 1998. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México: INAP. pp. 47-125.

Ferrer, Manuel y Luna, Juan. 1996. *Presidencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*. México: UNAM. p. 111.

Foweraker, Jonathan. 1990. "Popular movements and the transformation of the system", en *México's alternative political futures*. San Diego: University of California Center.

Fox, Vicente. 1996. "La refundación del sistema", en Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (eds.), *Transición política y reforma del Estado*. México: Centro de producción y servicio editorial del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. pp. 25-28.

Freeman, Edward. 1893. *History of federal government in Greece and Italy*. London-New York: MacMillan and Co. p. 4.

Friedrich, Carl. 1935. *The Politica Methodice Digesta*. Introducción de Johannes Althusius. Massachusetts: Harvard University Press.

Friedrich, Carl. 1968. *Trends to federalism in theory and practice*. New York: Praeger. pp. 8-10.

Friedrich, Carl. 1975. *Gobierno constitucional y democracia*. Traducción de Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. p. 13.

Fischbach, Oskar. 1928. *Derecho político general y constitucional*. Barcelona: Labor. p. 176.

Presidencia de la República. 2006. *Vicente Fox Quesada: Ideas del cambio democrático en México*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 36-38.

Galindo, Miguel. 2000. *Derecho Administrativo*. México: Porrúa. p. 92.

Galván, Flavio. 2011. *Federalismo electoral mexicano. Institutos y tribunales locales y federales*. Guadalajara: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. pp. 33-34.

Gamas, José. 2001. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa-UNAM.

García, Manuel. 1984. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza. p. 218.

García, Raymundo. 2012. “El federalismo ¿freno del PRI?”. *Transición*. México, D.F.: Grupo de Editores del Estado de México. p. 4.

García, Sergio. 1996. “¿Qué federalismo necesitamos?”. En *Excélsior*. p. 10.

Garibo, Jorge. 2007. *Posición del Senado en el federalismo*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.

Gaxiola, Jorge. 1953. “Orígenes del sistema presidencial (Génesis del acta constitutiva de 1824)”. *Revista de la facultad de derecho en México*. México: UNAM. pp. 13-14.

Gibson, Edward. 2004. *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins.

Gierke, Otto. 1934. *Natural law and the theory of society*. Traducción de Ernest Barker. Cambridge: Cambridge University Press.

Giménez, Antonio. 2003. *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 19-22.

González, Manuel. 1987. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México: UNAM.

González, Manuel. 1995. *El federalismo*. México: UNAM. p. 12.

González, Marco. 2000. “El PRD y las elecciones del 200 en el Distrito Federal”, en *El Cotidiano*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. p. 39.

González, Pablo. 1979. *La reforma política y sus perspectivas*. México: Comisión Federal Electoral. p. 14.

González, Pablo. 1985. *La democracia en México*. México: Siglo XXI. p. 267.

Graves, Thomas. 1974. “IGR and the Executive Branch: the New Federalism”. En *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.

Grindle, Merilee. 2007. *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton: Princeton University Press.

Grodzins, Morton. 1996. *El Sistema Americano*. Chicago. p. 265.

Guillén, Marco. 2010. *La CONAGO y el federalismo fiscal*. Disponible en: <http://documents.mx/documents/conago-y-federalismo-marco-v-guillen.html>.

Guillén, Tonatiuh. 2001. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Federal Electoral. pp. 21-49.

Hale, Charles. 1972. *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Hamilton, Alexander; Madison, James, y Jay, John. 2004. *El federalista*. Traducción y prólogo de Gustavo R. Velasco. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. pp. VII-16.

Harrington, James. 1955. *Political Writings: Representative selections*. Editado por Charles Blitzer. New York: Liberal arts press.

Hernández, Ana. 2006. "Relaciones intergubernamentales". En *Espacios Públicos*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 37-40.

Hernández, Augusto. 1981. *Estado y Territorio*. México: Universidad Autónoma de México. p. 39.

Hernández, Rogelio. 1990. "La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid", en *Foro Internacional*. México: El Colegio de México. pp. 736-764.

Hernández, Rogelio. 2003. "Cambio político y renovación institucional. Las gobernaturas en México", en *Foro Internacional*. México: El Colegio de México. p. 800.

Hernández, Rogelio. 2006. "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México", en *Foro Internacional*. México: El Colegio de México. pp. 112-119.

Herrera, Jorge. 1999. "Crean un bloque de mandatarios". *El universal*. Disponible en: (www.eluniversal.com.mx/primer/879.html).

Hobbes, Thomas. 1992. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 142 y 143.

Iracheta, María. 1999. *A la sombra de la primera República federal: El Estado de México, 1824-1835*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.. pp. 55-71.

Jelinek, Georg. 1970. *Teoría general del Estado*. Traducido por Fernando de los Ríos. Buenos Aires: Albatros. p. 577.

Jordana, Jacint. 2002. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. p. 16.

Kelsen, Hans. 1995. *Teoría del derecho*. México: UNAM.

Kincaid, John. 2008. "Contemporary U.S. federalism: Coercive change with cooperative continuity". En *Estudis Autònoms I Federals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 10-36.

Lajous, Alejandra. 2007. *Vicente Fox. El Presidente que no supo gobernar*. México: Océano de México. pp. 65-297.

La Pergola, Antonio. 1994. *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. pp. 21-113.

León, Samuel y Marván, Ignacio. 1984. "Movimientos sociales en México (1968-1983). Panorama general y perspectivas", en *Estudios políticos*. México. pp. 5-18.

Loaeza, Soledad. 1985. "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México", en *Nexos*, México. pp. 14-19.

Loaeza, Soledad. 1987. "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", en *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México. pp. 103-104.

Loaeza, Soledad. 1990. "Derecho y democracia en el cambio mexicano", en *Foro internacional*. México: El Colegio de México. 631-658.

Loaeza, Soledad. 1991. "La vía mexicana a la democracia", en *Nexos*. pp. 23-26.

Loewenstein, Karl. 1983. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel. pp. 354-357.

López, Renato. 1998. "Soy fundador del sindicato de gobernadores", confiesa Bartlett". *La Jornada*. Disponible en: (<http://www.jornada.unam.mx/1998/09/18/soy.html>).

Lucas, Pablo. 1986. *Curso de derecho público*. Madrid: Tecnos. p. 283.

Lujambio, Alonso. 1996. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 13.

Macune, Charles. 1978. El Estado de México y la Federación mexicana, 1823-1835. México: Fondo de cultura económica. pp. 18-23.

Magar, Eric. 2007. "México: La accidentada consolidación democrática", en *Revista de ciencia política*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 190.

Martínez, Carlos y Arreola, Álvaro. 1987. "El poder de los gobernadores", en Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael (eds.), *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México. pp. 124-125.

Martínez, Pedro. 2003. *Federalismo y descentralización contemporáneos*. México: UNAM. pp. 3-4.

McCulloch, Robert. 1965. "Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials". En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science. pp. 131-132.

Mecham, John. 1938. "The origins of federalism in México. *The Hispanic American Historical Review*. Caracas: Biblioteca Ayacucho. pp. 179-180.

Méndez, Irma. 2006. *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. pp. 34-39.

Merino, Mauricio. 2010. "La transfiguraciones de la identidad nacional". En Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-Francois (Coord.). *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México. pp. 512-521.

Meyer, Lorenzo. 1990. "La democratización del PRI... y Santo Tomás", en *Jueves de Excélsior*. México. pp. 3-4.

Middlebrook, Kevin. 1986. "Political change and political reform in an authoritarian regime. The case of México", en *Latin American program working paper*. Washington, D.C.: Wilson Center. p. 219.

Middlebrook, Kevin. 1989. "The CTM and de future of government-baor relations", en Conelius, Wayne; Gentleman, Judith y Smith, Peter (eds.), *México's alternative political futures*. San Diego: Center for U.S.-Mexican studies monograph series. pp. 291-307.

Modoux, Magali. 2006. "Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?", en *Foro internacional*. pp. 522-526.

Molinar, Juan. 1985. "La costumbre electoral mexicana", en *Nexos*. México. pp. 17-25.

Molinar, Juan. 1987a. "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*. México.

Molinar, Juan. 1987b. "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael (eds.), *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México. pp. 25-40.

Molinar, Juan. 1987c. "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-Francois (Coord.). *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México. pp. 31-39.

Molinar, Juan. 1989. "Hacia un cambio en el sistema de partidos", en *Cuadernos políticos*. México. p. 81-88.

- Molinar, Juan. 1991. "La legitimidad perdida", en *Nexos*. México. pp. 7-10.
- Molinar, Juan. 1993. *El tiempo de la legitimidad*. México: Cal y Arena. pp. 128-220.
- Montero, Alfred, & Samuels, David. 2004. "The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences". En *Decentralization and democracy in Latin America*. pp. 17-18.
- Montesquieu. 1779. *Lo spirito delle leggi*. Traducción de Alberto Postigliola. Roma: Riuniti. pp. 421-423.
- Morales, Rafael. 2009. "La reforma 2007-2008, ¿Hacia un nuevo federalismo electoral?". En *México después: Las reformas poselectorales*. México: EÓN-Universidad de Guadalajara. p. 140.
- Morell, Luis. 1997. *La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución*. Madrid: INAP. p. 81.
- Moreno, Daniel. 1990. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa. p. 365.
- Morlino, Leonardo. 1980. *¿Come cambiano i regimi politici?*. Milán: Franco Angeli.
- Morlino, Leonardo. 1986. "Consolidamento democrático: definizione e modelli", en *Revisa italiana di scienza politica*. pp. 197-238.
- Nacif, Benito. 2004. "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 19-23.
- Nacif, Benito. 2006. "Indicadores de desempeño legislativo", en *Monitor Legislativo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nava, Alfonso. 2009. *Estudios Administrativos*. México: Universidad Autónoma de México. pp. 311-317.

Navarrete, Juan. 2012. "Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011", en *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*. México: Tecnológico de Monterrey. pp. 13-14.

Nohlen, 1989. "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Síntesis*. Madrid. pp. 39-42.

Norzagaray, Miguel. 2010. *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp: 169-174.

Oates, Wallace. 1977. *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. pp. 35-39.

O'Donnel, Guillermo y Schmitter, Philippe. 1986. *Transition from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. London: The Johns Hopkins Press.

O'Donnel, Guillermo y Schmitter, Philippe. 1988. *Transformaciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization as an electoral strategy". En *Comparative political studies*. p. 1074.

Ordaz, David. 2013. "Calderón, "el presidente del empleo", dejó 867 mil desempleados más que al inicio de su gestión", en <http://www.sdponoticias.com/nacional/2013/01/22/calderon-el-presidente-del-empleo-dejo-867-mil-desempleados-mas-que-al-inicio-de-su-gestion>

Ornelas, Jaime. 2007. "La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)", en *Aportes*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. p. 147.

Ortega, Roberto. 1994. *Federalismo y municipio*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 17-18.

Ovalle, José. 1991. *Teoría general del proceso*. México: Harla. pp. 120-124.

Pacheco, Guadalupe. 1988. *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. p. 38.

Palacios, Mariano. 2003. *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. México, D. F.: Porrúa. pp. 65-78.

Pampillo, Juan. 2008. *El PRI, el sistema político mexicano y la transición democrática. Historia, balance y perspectivas*. México: Educación y Cultura, Asesoría y Promoción, S. C. pp. 119-131.

Pantoja, David. 1973. *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*. México, D. F.: UNAM. p.11.

Pantoja, David. 2014. “Ramos Arizpe y la gestión del federalismo en México”. *Revista mexicana de historia del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 147-181.

Peschard, Jacqueline. 2006. “De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia”, en Sánchez, Adolfo, *¿Qué país nos deja Fox? Los clarososcuros del gobierno del cambio*. Estado de México: Norma Ediciones. pp. 74-77.

Peschard, Jacqueline. 2008. *El federalismo electoral en México*. México: UNAM. p. 99.

Pliego, Iván. 2009. “El proceso de aprobación de la reforma político-electoral de 2007”, en *Proceso electoral 2009*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. pp. 3-9.

Pontifes, Arturo. 2002. *El municipio y la transición democrática del Distrito Federal*. Querétaro: Gaceta mexicana de administración. p. 47.

Presidencia de la República. 2006. *Vicente Fox Quesada: Ideas del cambio democrático en México*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 36-38.

Proudhon, Pierre Joseph. 2008. *Du principe federatif*. Traducción de Aníbal D' Auria. Buenos Aires: Libros de Anarres.

Prud'homme, Jean. 1996. "Las negociaciones de las reglas de juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en *Política y Gobierno*. México: CIDE. p. 125.

Przeworski, Adam. 1986. "La democracia como resultado contingente de los conflictos", en *Zona Abierta*. Madrid. pp. 39-40.

Rabasa, Emilio. 1990. *Historia de las Constituciones mexicanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 10-94.

Ravelo, Ricardo. 2007. "Bajo la amenaza del pacto", en *proceso*. México.

Reyes, Ernesto. 2004. *La CONAGO y la Convención Nacional Hacendaria: respuesta endógena al centralismo político y hacendario mexicanos*". México: Universidad Autónoma de México. pp. 207-236.

Reyes, Jesús. 1957. *El liberalismo mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Reyes, Salvador. 1985. "Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México". *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Cámara de Diputados LII Legislatura.

Rhodes, Roderick. 1981. *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Inglaterra: GowerPublishing Company.

Riker, William y Schaps, Ronald. 1957. "Disharmony in Federal Government", en *Behavioral Science*. pp. 276-290.

Riker, William. 1964. *Federalismo: Origins, operations and significance*. Boston: Little Brown.

Robles, Leticia. 2014. “En el sexenio de Calderón hubo 121 mil muertes”, en *Excelsior*. Ubicado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/12/948239>

Rodríguez, Amador. 1994. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: UNAM. p. 180.

Rodríguez, Edmundo. 2008. “La reforma constitucional electoral 2007 en México”, en *Sufragio. Revista especializada en derecho electoral*. pp. 93-105.

Romero, Jorge. 2012. “El reclamo tardío de Calderón”, en <http://www.sinembargo.mx/opinion/28-09-2012/977720/09/2016>.

Rosen, Jonathan y Zepeda, Roberto. 2015. “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, en *Revista reflexiones*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 159-165.

Rousseau, Jean-Jacques. 1962. *The political writings of Jean Jacques Rousseau*. Editado por C. Vaughan. London: Basil Blackwell.

Salazar, Julián. 2009. “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”. *Convergencia*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. p. 236.

Santiago, Teresa. 2004. “Kant y su proyecto de una paz perpetua. (En el bicentenario de su muerte)”, en *Revista digital universitaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Ubicada en: http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic_art77.pdf

Sayeg, Jorge. 1972. *El constitucionalismo social mexicano*. México: Cultura y ciencia política. pp. 97-227.

Schroeder, Richard. 1976. *Reseña del gobierno de los Estados Unidos*. Washington: Servicio informativo y cultural de los Estados Unidos de América, S. F. p. 7.

Secretariado técnico al servicio de los gobiernos estatales, A.C. 2001. *Declaratoria de la Reunión de Gobernadores*. Disponible en (www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2001-08-10.pdf).

Secretariado técnico al servicio de los gobiernos estatales, A.C. 2002. *Declaratoria de la I reunión extraordinaria de la CONAGO*. Disponible en (<http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2002-08-24.pdf>).

Secretariado técnico al servicio de los gobiernos estatales, A.C. 2003. *Declaratoria de la reunión de Gobernadores*. Disponible en (<http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2003-02-21.pdf>).

Serna, José. 2004. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 14-94.

Simón, Inmaculada. 2004. Los actores políticos poblanos contra el centralismo. Contribuciones a la formación del primer federalismo mexicano: 1808-1826. España: Fundación Municipal de Cultura del Excmo. Ayuntamiento de Cádiz. pp. 20 y 21.

Smith, Adam. 1966. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Editado por Edwin Cannon, con introducción de John Chamberlain. New York: Arlington House.

Speckman, Elisa. 2013. “El porfiriato”, en Escalante, Pablo (Coord.). *Nueva historia mínima de México*. Madrid: Turner Publicaciones S. L. pp. 192-220.

Spota, Alberto. 1976. *Confederación y Estado federal*. Buenos Aires: Cooperadora de derecho y ciencias sociales de la UBA.

Tavares, Maria. 1995. “Federalismo y políticas sociales”. En *Serie de políticas sociales*, 7. Santiago de Chile: CEPAL. pp. 9-11.

Torres, Pedro. 2005. *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. México: UNAM. p. 27.

Torres, Raúl. 2013. “La CONAGO y la carabina de Ambrosio”. *e-consulta*. Disponible en: (<http://e-consulta.com/opinion/2013-08-23/la-conago-y-la-carabina-de-ambrosio>).

Trejo, Guillermo y Ley, Sandra. 2016. “Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, en *Política y gobierno*. pp. 11-52.

Trejo, Raúl. 1979. “El movimiento obrero: situación y perspectivas”, en Pablo González y Enrique Florescano (eds.), *México, Hoy*. México: Siglo XXI.

Trejo, Raúl. 1988. “Así votaron los medios”, en *Cuaderno de Nexos*. México. pp. X-XI.

Trejo, Raúl. 1991. “La prensa y los partidos”, en *Nexos*. México. pp. 39-46.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de validez de la elección y de Presidente Electo*. México. p. 94.

Unidad de Análisis Prospectivo de El Financiero. 1993. *Sucesión Pactada. La ingeniería Política del Salinismo*. México: Plaza y Valdés. pp. 221-222.

Urrutia, Alonso. 2009. “Habrá 237 diputados priístas plurinominales”, en *Periódico La Jornada*. p. 5.

Valdés, Leonardo. 1988. “El fin de un Código efímero. Las elecciones de julio de 1988 y el CFE”, en Leal, Juan (ed.), *Las elecciones federales de 1988 en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 57-78.

Valdés, Leonardo. 1990. "Estado y régimen político en México: los cambios de los ochenta", en *América Latina y México en el umbral de los noventa*. México: Universidad Autónoma de México-Iztapalapa. pp. 67-105.

Valdés, María. 1998. "Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997", en *Nueva Antropología*. México. pp. 57-78.

Valdivia, Jorge. "Balance agrídulce en el sexenio del empleo", en *Análisis plural*. Tlaquepaque, Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. pp. 85-89.

Valencia, Salvador. 1994. *El federalismo mexicano. Génesis y transformaciones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. p. 7.

Vallés, Josep y Bosch, Agustí. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel. pp. 33-34.

Vanderbush, Walt. 1999. "Assesing democracy in Puebla: The opposition takes charge of municipal government", en *Journal of interamerican studies and world affairs*.

Waitz, George. 1862. *Grundzuge der politik*. Oxford: Oxford University. p. 221.

Watts, Ronald. 2006. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S. A. pp. 91-118.

Weldon, Jeffrey. 1997. "The political sources of presidencialismo in México", en *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. pp. 225-258.

William, Anderson. 1960. *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: University of Minnesota, Press. p. 3.

Winkle, John. 1983. "Interjudicial Relations". En *Intergovernmental Relations in the 1980s*. New York: Marcel Dekker Inc. P. 45.

Woldenberg, José. 1990. “Saldos y retos de la oposición partidista (1988-1991)”, en *Estudios Políticos*. México. pp: 63-77.

Woldenberg, José. 1991. “La democracia revisitada”, en *Nexos*. México. pp. 16-21.

Woldenberg, José. 2002. *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés. pp. 21-24.

Woldenberg, José. 2006. “Los procesos electorales durante el gobierno de Vicente Fox”, en Sánchez, Adolfo, *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. Estado de México: Norma Ediciones. pp. 37-47.

Wolf, Sonja. 2011. “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, en *Foro internacional*. México: El Colegio de México. pp. 672-683.

Wright, Deil. 1974. “IGR: Analytical Overview”. En *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science. p. 3.

Wright, Deil. 1997. Para entender las relaciones intergubernamentales. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica. P. 111.

Wright, Deil. 2000. *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos*. México: Reus.

Zoraida, Josefina. 2003. *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. México: El Colegio de México. pp. 27-72.

Zorrilla, Pedro. 1985. “Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa”. En *Revista de administración pública*. México: INAP.

Zúñiga, Juan. 2012. “El desempleo nacional creció 40.2% en este sexenio, según cifras del INEGI”, en *Periódico La Jornada*. p. 31.